

**DIE ROL VAN DIE OPENBARE BESTUURDER IN DIE ONTWIKKELING
VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR: 'N NORMATIEWE BESKOUIING**

deur

NATASJA HOLTZHAUSEN

Voorgelê ter vervulling van die vereiste vir die graad Magister Artium
(Publieke Administrasie) in die Fakulteit Lettere en Wysbegeerte, Universiteit
van Pretoria, Pretoria.

STUDIELEIER: DR DJ FOURIE

**Pretoria
NOVEMBER 1999**

DANKBETUIGINGS

My opregte dank aan :

- My Skepper vir die krag en genade wat Hy aan my geskenk het om hierdie studie te kon voltooi.
- My studieleier, dr DJ Fourie vir sy kundige leiding waarsonder ek hierdie verhandeling nie sou kon skryf nie.
- My ouers, veral my ma Marésa en suster Tania - sonder hul ondersteuning, hulp, motivering en liefde sou niks moontlik gewees het nie.
- My vriende en familie vir onvermoeide aanmoediging en belangstelling - Marnéle en Gerda, vir hul aansporing, hulp en vertrouwe.
- My tikster Betsie Theron vir die netjiese tikwerk en Amanda Krugel vir die voortreflike taalversorging.
- My kollegas by Technikon Pretoria vir hul ondersteuning en tegemoetkomendheid.

INHOUDSOPGAWE

INLEIDING	
PROBLEEMSTELLING	2
VERWYSINGSRAAMWERK	3
METODE VAN ONDERSOEK	3
HOOFSTUKINDELING	4
HOOFSTUK 1: DIE STAATSDIENS IN DIE SUID-AFRIKAANSE SAMELEWING	6
1.1 INLEIDING	6
1.2 SAMESTELLING VAN DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS	7
1.2.1 Die historiese ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse staatsdepartemente	8
1.2.2 Algemene grondslae van departementalisasie	9
1.2.3 Verskille tussen die openbare en privaat sektor	11
1.3 DIE PLEK VAN DIE OPENBARE BESTUURDER IN DIE SUID- AFRIKAANSE STAATSDIENS	13
1.4 OPENBARE ADMINISTRASIE EN OPENBARE BESTUUR IN DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS	15
1.4.1 Oorsprong en betekenis van die woord "administrasie"	15
(i) Die generiese administratiewe funksies	17
a) Beleid en beleidbepaling	18
b) Organisering	19

c) Finansiering	20
d) Personeelvoorsiening en -benutting	21
e) Prosedure- en metode-ontleding	21
f) Beheer	22
1.4.2 Oorsprong en betekenis van die woord “bestuur”	23
1.5 GEVOLGTREKING	26
HOOFSTUK 2: RIGSNORE WAARVOLGENS EN OMGEWINGS WAARBINNE DIE OPENBARE BESTUURDER FUNKSIONEER	28
2.1 INLEIDING	28
2.2 DIE NORMATIEWE RIGSNORE VAN OPENBARE ADMINISTRASIE EN BESTUUR	29
2.2.1 Eerbiediging van die oppergesag	31
2.2.2 Openbare aanspreeklikheid en verantwoordelikheid	31
2.2.3 Openbare doeltreffendheid	33
2.2.4 Toepassing van die Administratiefreg	34
2.2.5 Eerbiediging van samelewingswaardes	36
2.2.6 Hoë etiese norme en standaarde	37
2.2.7 Sosiale gelykstelling en geregtigheid	38
2.3 OMGEWINGSFAKTORE WAARBINNE DIE OPENBARE BESTUURDER FUNKSIONEER	40
2.3.1 Ekonomiese omgewing	41
2.3.2 Politieke omgewing	43
2.3.3 Sosiale omgewing	44

2.3.4	Tegnologiese omgewing	45
2.3.5	Arbeidsomgewing	46
2.4	GEVOLGTREKKING	47
HOOFSTUK 3:	DIE BESTUURSTAAK VAN DIE OPENBARE BESTUURDER	49
3.1	INLEIDING	49
3.2	DIE BESTUURSEISE WAT AAN DIE OPENBARE BESTUURDER GESTEL WORD	50
3.2.1	Interne eise	50
3.2.2	Eksterne eise	52
3.2.3	Rasionalisering	53
3.2.4	Weerstand teen transformasie	56
3.2.5	Etiese gedrag in die staatsdiens	57
3.3	DIE BESTUURSTAAK VAN DIE OPENBARE BESTUURDER	59
3.3.1	Beplanning	59
3.3.2	Besluitneming	60
3.3.3	Leidinggewing	60
3.3.4	Organisering	61
3.3.5	Kontrole	61
3.4	DIE ROLVERDELING VAN DIE OPENBARE BESTUURDER	62
3.4.1	Interpersoonlike rol	63
3.4.2	Inligtingsrol	64
3.4.3	Besluitnemingsrol	64
3.4.4	Bestuursvaardighede van die openbare bestuurder	65

3.5	DIE NOODSAAKLIKHEID VAN ORGANISASIE-ONTWIKKELING	67
3.6	GEVOLGTREKING	68
HOOFSTUK 4:	DIE ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN 'N ORGANISASIE EN 'N ORGANISASIEKULTUUR	70
4.1	INLEIDING	70
4.2	BEGRIPSVERKLARINGS: KONTEMPOR&ERE PERSEPSIES	71
4.2.1	Organisasie	71
4.2.2	Organisasie-ontwikkeling	72
4.2.3	Organisasieklimaat	73
4.2.4	Organisasiekultuur	76
4.3	DIE ONTWIKKELING, BEHOUD EN OORDRAG VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR	78
4.3.1	Die behoud van 'n organisasiekultuur	81
4.3.2	Die oordrag van 'n organisasiekultuur	85
4.3.3	Die vorming en invloed van subkulture	86
4.4	DIE BESTUDERING VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR	89
4.5	GEVOLGTREKING	92
HOOFSTUK 5:	DIE STRATEGIESE BESTUUR VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR IN DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS	94

5.1	INLEIDING	94
5.2	STRATEGIESE BESTUUR VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR	96
5.2.1	Die strategiese bestuursmodel	97
(a)	Die missie	98
(b)	Omgewingsverkenning	99
(c)	Analise van die organisasie	100
(d)	Strategiese analise	101
(e)	Implementering en evaluering van die strategie	102
5.2.2	Faktore in die strategiese bestuursproses	102
5.3	DIE BESTUUR VAN BOTSSENDE KULTURE	104
5.4	BESTUUR VAN KULTUURVERANDERING	107
5.5	ORGANISASIEKULTUUR IN DIE SUID-AFRIKAANSE KONTEKS	112
5.6	GEVOLGTREKING	114
HOOFSTUK 6:	DIE ROL VAN DIE OPENBARE BESTUURDER IN DIE ONTWIKKELING VAN 'N ORGANISASIE-KULTUUR: 'N WAARDESKATTING	117
BRONNELYS		123

FIGURE

BLADSY

Figuur 1/1:	Hiërargiese bestuurstruktuur in die staatsdiens	14
Figuur 1/2:	Die beheerproses	22
Figuur 2/1:	Grafiese voorstelling van doeltreffendheid	33
Figuur 2/2:	Sosiale gelykstelling en geregtigheid	39
Figuur 4/1:	Die ontstaan van die organisasiekultuur	84
Figuur 4/2:	Vlakke van die organisasiekultuur en hul interaksie	90
Figuur 5/1:	Die strategiese bestuursmodel	97

TABELLE

Tabel 1/1:	Ineengestremeldheid van die administratiewe funksies	17
------------	--	----

DIE ROL VAN DIE OPENBARE BESTUURDER IN DIE ONTWIKKELING VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR: 'N NORMATIEWE BESKOUIING

opgestel deur

NATASJA HOLTZHAUSEN

Studieleier : Dr DJ Fourie
Departement : Skool vir Openbare Bestuur en Administrasie
Graad : Magister Artium (Publieke Administrasie)

SAMEVATTING

Die Suid-Afrikaanse owerheid het 'n verantwoordelikheid in die lewering van dienste ter bevrediging van bepaalde behoeftes van die samelewing. Openbare bestuurders in die Suid-Afrikaanse staatsdiens behoort oor besondere vermoëns en kwaliteite te beskik om die staatsdiens doeltreffend in 'n vinnig veranderde omgewing te bestuur ten einde gemeenskapsbehoefte te bevredig. Dit is die verantwoordelikheid van elke openbare bestuurder om die toegekende organisasie-eenhede doeltreffend te bestuur.

Die openbare bestuurder kan nie na willekeur die administratiewe en openbare bestuursaktiwiteite uitoefen nie. Die normatiewe rigsgnoere van eerbiediging van die oppergesag, openbare aanspreeklikheid en verantwoordelikheid, openbare doeltreffendheid, die toepassing van die administratiefreg, eerbiediging van samelewingswaardes, hoë etiese norme en standaarde, asook sosiale gelykstelling en geregtigheid moet deurentyd deur die openbare bestuurder gehandhaaf word.

Die doel met hierdie verhandeling is om die rol van die openbare bestuurder in die ontwikkeling van 'n organisasiekultuur te bepaal. Die woorde "organisasie", "organisasie-ontwikkeling" en "organisasiekultuur" het 'n direkte invloed op die verhandeling en daarom is genoemde woorde duidelik omskryf en betekenis daaraan gekoppel. Die openbare sektor is dinamies en die departemente word aan voortdurende veranderinge blootgestel wat tot herorganisering lei wat weer 'n invloed op die organisasiekultuur uitoefen.

Organisasies kan nie op dieselfde wyse hervorm word nie en daarom verskil kulture van organisasie tot organisasie. In die organisasie vorm daar soms subgroepe wat oor sterk subkulture beskik en openbare bestuurders behoort hierdie subgroepe tot voordeel van die organisasie aan te wend deur byvoorbeeld gesonde kompetisie tussen die onderskeie subgroepe aan te moedig. Daar bestaan geen "beste" tegniek vir die bestuur van kultuurverandering nie. Elke openbare bestuurder behoort dus die tegniek te kies of tegnieke te kombineer wat die beste by sy of haar spesifieke omstandighede sal inpas. Openbare bestuurders behoort 'n positiewe ingesteldheid rakende die organisasiekultuur aan die res van die organisasie te dra.

Die openbare bestuurder in die Suid-Afrikaanse konteks funksioneer in 'n milieu wat verskeie eise stel. Omgewingsfaktore in die staatsdiens bly nooit konstant nie en veranderinge, in byvoorbeeld, die politieke, sosiale, ekonomiese en

tegnologiese omgewing het teweeg gebring dat die kultuur van die organisasie beïnvloed word en moet op so 'n wyse bestuur word dat dit tot voordeel van die organisasie en die samelewing is. Die veranderde omgewing waarbinne die openbare bestuurder optree, vereis die bestuur van die organisasiekultuur. Openbare bestuurders behoort 'n bewuswording in die organisasie rakende die organisasiekultuur te skep en tot die besef kom dat die organisatoriese, kulturele en strategiese veranderingsprosesse bestuur moet word ten einde gestelde doelwitte te bereik.

SLEUTELTERME

1. Organisasie
2. Organisasieklimaat
3. Organisasie-ontwikkeling
4. Organisasiekultuur
5. Staatsdiens
6. Openbare bestuurder
7. Kultuur verandering
8. Botsende kulture
9. Veranderingsbestuur
10. Strategiese bestuur

THE ROLE OF THE PUBLIC MANAGER IN THE DEVELOPMENT OF AN ORGANIZATIONAL CULTURE: A NORMATIVE PERSPECTIVE

composed by

NATASJA HOLTZHAUSEN

Study leader : **Dr DJ Fourie**
Department : **School for Public Management and Administration**
Degree : **Master Artium (Public Administration)**

SUMMARY

The South African government has a responsibility in the rendering of essential services to satisfy certain needs of the community. Public managers employed by the South African civil service ought to possess specific abilities and qualities to manage the civil service effectively in a rapidly changing environment. It is the responsibility of each public manager to manage the allocated organizational unit under his authority.

Public managers may not conduct the administrative and public management activities in a random way. The normative guidelines of honouring the political

supremacy, public accountability and responsibility, application of the administrative law, honouring community values, upholding high ethical norms, as well as social equality and justice should continuously be maintained by the public manager.

The objective of this paper is to determine the role of the public manager in developing an organizational culture. The meaning of the word “organization”, “organizational development” and “organizational culture” has a direct influence on the objective of this paper and therefore these words have been clearly defined and explained. The civil service is dynamic and the departments are subject to change. This leads to re-organization, which in turn will influence the organizational culture.

Organizations can not be reformed in a similar manner, and therefore, cultures vary among different organizations. Groups with strong subcultures may develop within the existing organizational culture and the public manager should utilise these subcultures to the advantage of the organization by establishing, for example, healthy competition among these groups. A “best” technique to manage an organizational culture does not exist, and each public manager should select a technique or combination of techniques appropriate to the specific situation. Public managers should convey a positive attitude towards the organizational culture and towards his/her subordinates.

The public manager in the South African civil service functions in a milieu that holds many challenges. Environmental factors in the civil service constantly change, and changes in the political, social, economic and technological environments influence the organizational culture and has to be managed in such a way that it is advantageous to the organization and society. The changing environment, in which the South African Public Service operates, demands the management of an organizational culture. Public managers should develop a cultural awareness and realise that organizational, cultural and

strategic change processes should be managed in order to reach the set objectives.

KEYWORDS

1. Organization
2. Organizational climate
3. Organizational development
4. Organizational culture
5. Civil service
6. Public manager
7. Cultural changes
8. Conflicting cultures
9. Management of change
10. Strategic management

INLEIDING

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) stel 'n omvangryke uitdaging aan die Suid-Afrikaanse staatsdiens byvoorbeeld ten opsigte van gelyke dienslewering aan alle Suid-Afrikaanse burgers. Transformasie in die staatsdiens veronderstel 'n proses waarbinne daar wegbeweeg word van een vorm of gedaante na 'n ander vorm of gedaante. Organisasoriese veranderinge en personeel kan, byvoorbeeld, verbeter word deur foute soos ongelyke aanstellings reg te stel deur arbeidspraktyke soos voorgeskryf in die Wet op Arbeidsverhoudinge, 1995 (Wet 66 van 1995) toe te pas. Die transformasie van die staatsdiens kan tot die verbetering van produktiwiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid lei.

Openbare bestuurders funksioneer in 'n dinamiese veranderende omgewing en behoort dienooreenkomstig die finansiële en menslike hulpbronne doeltreffend te bestuur. In die Suid-Afrikaanse staatsdiens word openbare fondse benut en openbare bestuurders word in die openbaar aanspreeklik en verantwoordelik gehou vir die wyse waarop fondse aangewend word. Die politieke milieu word as die arena gedefinieer waarbinne konflik oor skaars hulpbronne bestaan en waar mag en konflik die toedeling van hulpbronne kan beïnvloed. Die heterogene Suid-Afrikaanse bevolking plaas voortdurend groter druk op en stel meer eise aan die staatsdiens vanweë verskillende behoeftes, soos byvoorbeeld die geestelike en stoflike welvaart wat bevorder moet word en moontlik deur verbeterde onderwys, behuising en welsyn verkry kan word.

As politieke verteenwoordigers van die samelewing, behoort openbare bestuurders na die belange van die samelewing om te sien en daarom is 'n organisasie wat doeltreffende en doelmatig funksioneer van belang. Vanweë veranderinge in die politieke omgewing, is dit noodsaaklik dat openbare bestuurders ook meegaande veranderinge in die kultuur van die organisasie doeltreffend bestuur deur byvoorbeeld die strategiese bestuursproses. Openbare bestuurders behoort innoverend binne die neergelegde wetlike voorskrifte en in besonder aanpasbaar te wees ten opsigte van die eise van die

samelewing ten einde die uitvoerende werksaamhede van die regering-van-die-dag tot uiting te bring.

PROBLEEMSTELLING

Openbare bestuurders behoort oor bepaalde kundigheid te beskik ten einde die Suid-Afrikaanse staatsdiens en die unieke organisasiekultuur doeltreffend te administreer en te bestuur. Ten einde die openbare bestuurder in staat te stel om die openbare instelling doeltreffend te administreer en te bestuur, is dit van belang dat daar 'n behoorlike gestruktureerde organisasie bestaan.

'n Organisasoriese kultuurverandering ten opsigte van administratiewe en bestuursaangeleenthede is nodig sodat bestuurskundigheid tot voordeel van die samelewing aangewend kan word. In hierdie verhandeling gaan daar 'n teoretiese raamwerk van die rol van die openbare bestuurder in die ontwikkeling van 'n organisasiekultuur voorgehou word. **Die nuut saamgestelde staatsdiens is van so 'n aard dat nie minder as elf staatsdienste wat elk eie waardes, norme en kulture gehandhaaf het, saamgevoeg moes word sodat gemeenskaplike waardes die Suid-Afrikaanse staatsdiens se organisasiekultuur kan vorm. Die rol van die openbare bestuurder is van belang ten einde 'n verteenwoordigende en enkele staatsdiens op so 'n wyse te organiseer sodat die organisasiekultuur doeltreffend binne 'n snelgroeïende milieu bestuur kan word.**

Die feit dat 'n studie van organisasiekultuur binne die Suid-Afrikaanse staatsdiens gedoen word, impliseer nie dat daar noodwendig fout te vind is met die huidige organisasiekultuur van die Suid-Afrikaanse staatsdiens nie. Hierdie studie is bloot om, sonder om voorskriftelik te wees, 'n normatiewe raamwerk daar te stel van die rol van die openbare bestuurder in die ontwikkeling van 'n organisasiekultuur. Ten einde 'n aanvaarbare organisasiekultuur daar te stel kan openbare bestuurders 'n verskeidenheid van bestuurstegnieke gebruik, soos byvoorbeeld interne deelname waar personeel die geleentheid gegun word

om insette te lewer en die benutting van interne en eksterne kommunikasiestelsels ten einde 'n organisasiekultuur te skep en te ontwikkel .

VERWYSINGSRAAMWERK

In hierdie verhandeling word die Suid-Afrikaanse staatsdiens in geheel as verwysingsraamwerk gebruik. Die implikasie daarvan is dat daar na die ontwikkeling van 'n organisasiekultuur verwys word en die rol van die openbare bestuurder in hierdie omvangryke proses.

METODE VAN ONDERSOEK

'n Normatiewe ondersoek dien as grondslag vir hierdie verhandeling. Met die aanvang van die ondersoek en die vooruitspruitende navorsing, is die standpunt gehuldig dat daar genoegsame literatuur rakende die terme "organisasie" en "kultuur" bestaan. Die relevante literatuur wat bestudeer is, was nie slegs uiteenlopend nie, maar ook omvangryk van aard. Die navorsing is onderneem deur op wetlike voorskrifte te let soos gestel in die Staatsdienspersoneelkode 1994, die Staatsdienswet, 1994 (Wet 102 van 1994), die Wet op Arbeidsverhoudinge, 1995 (Wet 66 van 1995), die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), en ook alle relevante wysigings op genoemde wette.

Amptelike stukke en jaarverslae soos byvoorbeeld die Makro-ekonomiese Strategie for Growth, Employment and Redistribution 1996, die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram 1994, Die Witskrif op die Transformering van Openbare Dienslewering (Batho Pele), 1997 (Kennisgewing 1459 van 1997) en die Regering se verslag aan die nasie 1998, is vir die studie benut. Benewens die groot aantal boeke wat geraadpleeg is, is heelwat tydskrifte ook geraadpleeg. Die onderhoud wat met die opleidingsbeampte van die Departement Kuns, Kultuur, Wetenskap en Tegnologie gevoer is, is nie slegs benut om die nodige inligting in te win nie, maar ook om bevestiging van inligting te verkry.

Die beperkinge wat met betrekking tot die omvang van hierdie verhandeling geld, te wete die openbare omgewing, bring mee dat daar nie 'n diepte-ondersoek van alle beskikbare feitemateriaal uitgevoer sal kan word nie. Daar is gepoog om slegs relevante inligting te ondersoek en sodanig te selekteer wat op die openbare bestuurder betrekking het, ten einde die bestuur van die organisasiekultuur ten beste te verklaar.

HOOFSTUKINDELING

In hoofstuk een word die samestelling en historiese ontwikkeling van die staatsdiens in die Suid-Afrikaanse samelewing ondersoek. Die plek van openbare bestuurders in die staatsdiens word ook ontleed. Ter wille van volledigheid word die oorsprong en betekenis van openbare administrasie en bestuur in hierdie hoofstuk aangetoon. Aandag word aan die generiese administratiewe funksies waarbinne die openbare bestuurder funksioneer geskenk.

In hoofstuk twee word die raamwerke ondersoek waarbinne die openbare bestuurder funksioneer met spesifieke verwysing na die normatiewe rigsgoere as riglyne vir openbare dienslewering. Aangesien die omgewingsfaktore waarbinne 'n openbare instelling 'n verneme rol in kultuurveranderde organisasies vervul, is dit ook van belang om dit aan te toon.

Hoofstuk drie handel oor die bestuurstaak van die openbare bestuurder en die eise wat aan openbare bestuurders gestel word. Veranderende eise, soos byvoorbeeld die proses van rasionalisering, bring veranderinge in die organisasiekultuur mee. Die kultuur van die organisasie is die proses wat mense saambind en wat betekenis en doel aan hul daaglikse bestaan gee. Veranderinge in die proses kan tot onsekerhede lei, en dit is die taak van die openbare bestuurder om die veranderinge en onsekerhede doeltreffend te bestuur. Ten einde die bestuurstaak, te wete beplanning, besluitneming, leidinggewing, organisering en kontrole suksesvol uit te voer, is dit noodsaaklik om die rolverdeling van die openbare bestuurders te ondersoek. Die

noodsaaklikheid van organisasie-ontwikkeling word bepaal om 'n probleemoplossingsproses daar te stel sodat bedreigings en geleenthede vanuit die verskillende omgewings hanteer kan word.

Met die bestuurstaak van die openbare bestuurder in gedagte, is dit vervolgens nodig om in hoofstuk vier aandag te skenk aan die oorsprong en betekenis van organisasies, organisasie-ontwikkeling, organisasieklimaat en organisasiekultuur. Die ontwikkeling, behoud en oordrag van 'n organisasiekultuur word beskryf en verklaar. Die vorming en invloed van subkulture word ook ondersoek, asook die redes waarom 'n organisasiekultuur bestudeer behoort te word.

Die rol van 'n openbare bestuurder, wat in hoofstuk 5 aangetoon word, is dus meer presies in die bestuur van 'n organisasiekultuur en daarom is dit van belang om aandag aan die strategiese bestuursproses te verleen. 'n Strategiese bestuursmodel word voorgedra, asook die faktore in die strategiese bestuursproses. Ten einde te verseker dat openbare instellings doeltreffend funksioneer, behoort openbare bestuurders oor die nodige kundigheid te beskik om botsende kulture, asook kultuurverandering te bestuur. Die organisasiekultuur in die Suid-Afrikaanse konteks word dan ook ondersoek.

Ten slotte word 'n waardeskatting in hoofstuk ses met betrekking tot die rol van die openbare bestuurder in die ontwikkeling van 'n organisasiekultuur gegee.

HOOFSTUK 1

DIE STAATSDIENS IN DIE SUID-AFRIKAANSE SAMELEWING

1.1 INLEIDING

Die Suid-Afrikaanse staatsdiens is 'n instelling wat daarop gemik is om die breë gemeenskap se behoeftes en aspirasies te beskerm en te versterk. Die staatsdiens het met die verloop van jare uitgebrei en gegroei ten einde 'n meer doeltreffende dienslewering na te streef sodat daar aan die eise van die samelewing voldoen kan word. Die staatsdiens streef daarna om uitgebreide dienste aan veral die historiese agtergeblewe gemeenskappe te lewer, om veilige gemeenskappe te skep en om die ekonomie te hervorm tot gelykheid en groei. In die vorige bedeling, dit wil sê voor 1994, was dienslewering hoofsaaklik op bepaalde minderheidsgroepe gerig. Ten einde die dienste in openbare instellings te kan lewer word hiërargiese strukture gevind ter wille van openbare verantwoordingsdoening en daar bestaan verskillende grondslae vir departementalisasie ten einde 'n beter diens aan die breë gemeenskap te lewer.

Die wyse waarop die staatsdiens funksioneer verskil van die privaat sektor en dit is van belang dat die verskille en ooreenkomste tussen die openbare en privaat sektor aangetoon word. Die openbare bestuurder funksioneer in 'n dinamiese, veranderende staatsdiens wat 'n invloed uitoefen op die organisasiekultuur. Die plek van die openbare bestuurder sal dus binne die veranderende omgewing aangetoon word. Veranderinge in die staatsdiens bring mee dat die openbare bestuurder veranderinge in die kultuur van die organisasie behoort te hanteer. In hierdie verhandeling kom die woord "bestuur" telkemale voor en die woorde "administrasie" en "bestuur" kan moontlik verwarring veroorsaak.

Dit is van belang dat genoemde woorde in hierdie hoofstuk duidelik ontleed word. As uitvloeisel van die woord administrasie, word daar dan ook kortliks op die generiese administratiewe funksies gelet.

1.2 SAMESTELLING VAN DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS

Die Suid-Afrikaanse staatsdiens bestaan uit 'n aantal persone wat deel uitmaak van die verskillende owerheidsinstellings wat in die Republiek van Suid-Afrika teenwoordig is. Ter wille van duidelikheid is dit van belang dat die samestelling van die staatsdiens aangetoon word.

Volgens subartikel 8(1) van die Staatsdienswet, 1994 (Wet 103 van 1994) bestaan die staatsdiens uit persone wat -

- “ (a) poste beklee op die vaste diensstaat -
- (i) ingedeel in die A-Afdeling en die B-afdeling;
 - (ii) in die dienste;
 - (iii) in die Nasionale Intelligensiedienste; en
 - (iv) in staatsonderwysinstellings;
- (b) (i) nadat hulle opgehou het om poste op die vaste diensstaat bedoel in paragraaf (a) te beklee, en wat nie afgetree of ontslaan is nie, addisioneel tot die vaste diensstaat in diens is of wat geag word poste in 'n afdeling te bly beklee in die omstandighede in subartikel (3)(c) bedoel;
- (ii) addisioneel tot die vaste diensstaat beklee, uitgesonderd poste in paragraaf (a) bedoel;
- (c) (i) poste op die vaste diensstaat beklee, uitgesonderd poste in paragraaf (a) bedoel

- (ii) tydelik of onder 'n spesiale kontrak in 'n departement, hetsy in 'n heeltydse of deelydse hoedanigheid, addisioneel tot die vaste diensstaat of in vakante poste op die vaste diensstaat in diens is”.

Volgens subartikel 41(1) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) aanvaar die sentrale regering die verantwoordelikheid om aan die samelewing se behoeftes te voldoen, byvoorbeeld die handhawing van wet en orde en die bevordering van die algemene welsyn van die burgers. Ten einde die hiërgargiese struktuur in die regeringsinstellings en die grondslae van departementalisasie te begryp, is dit nodig om die ontstaan en ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse staatsdepartemente te beskryf.

1.2.1 Die historiese ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse staatsdepartemente

Die totstandkoming van die Unie van Suid Afrika het gelei tot die Zuid-Afrika Wet, 1909, wat voorsiening gemaak het vir die aanstelling van hoogstens tien ministers en die departemente Landbou, Binnelandse Sake, Mynwese, Verdediging, Justisie, Onderwys, Finansies, Lande, Naturellesake, Handel en Nywerheid, Publieke Werke en Pos- en Telegraafwese (Botes 1981:145. Cf. ook Fourie 1989: 23).

Die departemente het gegroei van 12 in 1910 tot 30 in 1950 en tot 42 in 1977 weens nuwe behoeftes van die samelewing, tendense en eise. Die 42 staatsdepartemente wat deur 18 ministers geadministreer is, het meegebring dat een minister meer as een departement moes administreer. Staatsfunksies het sedert Uniewording in omvang en kompleksiteit toegeneem as gevolg van, onder andere, veranderinge in die internasionale konteks, die

implementering van 'n beleid van volkere-ontwikkeling en snelgroeïende ontwikkeling op tegnologiese gebied (Fourie 1989: 23-25).

Volgens Fourie (1989: 25) het die groot getal staatsdepartemente nie net tot koördineringsprobleme gelei nie, maar ook tot 'n duplisering van werksaamhede. Die vermenigvuldiging van departemente lei ook tot die vermenigvuldiging van basiese ondersteuningsdienste. Volgens du Toit en Van der Walt (1997: 11) bestaan die staatsdiens tans uit 28 staatsdepartemente met 36 funksionele velde. Ten einde die funksieverdeling tussen staatsdepartemente beter te begryp, is dit nodig om die algemene grondslae van departementalisasie te ontleed.

1.2.2 Algemene grondslae van departementalisasie

Cloete (1980: 82) omskryf departementalisasie as die proses waarvolgens die hoofkategorieë van funksies ingedeel, gegropeer en gekoördineer word sodat 'n gesamentlike doelwit bereik kan word. Die hoofkategorieë van funksies word deur die volgende kriteria bepaal:

- (a) Die mees algemene funksie-indeling by die vorming van staatsdepartemente geskied op grond van gemeenskaplike funksies wat die uitvoering van bepaalde regeringsbeleid ten doel het en wat as 'n institusionele eenheid georganiseer word, byvoorbeeld die Departement van Justisie (Botes 1981: 152).
- (b) Funksies word gegropeer vanweë, byvoorbeeld, kommunikasieprobleme en geografiese koördinering. Die indeling volgens geografiese gebied impliseer dat alle funksies wat in 'n bepaalde geografiese gebied gelewer

word, deur een organisatoriese eenheid gelewer word, byvoorbeeld plaaslike regerings (Roux et al. 1997: 48).

- (c) Funksies wat op grond van produk of diens gegropeer word, kan as 'n alternatief vir gemeenskaplike funksies beskou word. Funksionarisse wat 'n besondere beroep beoefen of ander soortgelyke gespesialiseerde opleiding ondergaan het, word in een organisatoriese eenheid gegropeer, byvoorbeeld die Staatsdrukker en die Ouditeur-generaal (Waldo 1970: 123-137).
- (d) Departementalisasie op grond van 'n kliënt of bevolkingsgroep verwys daarna dat alle openbare bestuurders wat belas is met die lewering van 'n diens aan 'n bepaalde kliënt of bevolkingsgroep, saamgegroepeer word, byvoorbeeld die Departement van Gesondheid (Lubbe 1993: 10). Ingevolge hoofstuk 2 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) mag daar nie teen 'n persoon of 'n groep op grond van ras, kleur, geloof, kultuur of sosiale en etniese oorsprong gediskrimineer word nie. Die afleiding kan dus gemaak word dat departementalisasie nie op 'n bevolkingsgroep klem behoort te lê nie, soos byvoorbeeld die destydse kleurlingonderwys of naturelle-onderwys nie.
- (e) Heelwat instellings het tot stand gekom om in die behoeftes van ander regeringsinstellings te voorsien, met ander woorde die indeling word volgens die huishoudelike aard van funksies gemaak (Fourie 1989: 20), byvoorbeeld die Staatstenderraad en die Departement van Openbare Werke.

In die Suid-Afrikaanse staatsdiens word regringsfunksies op horisontale en vertikale vlakke in 'n burokratiese instelling gevind. 'n Hiërargie in die Suid-Afrikaanse staatsdiens bestaan uit drie sfere van regering, te wete sentrale, provinsiale en plaaslike regerings. Hierdie hiërargie impliseer 'n vertikale gesagsverhouding van verantwoordelikheid en aanspreeklikheid. Dit is nodig om 'n hiërargie binne die organisasie daar te stel ten einde die organisasie en die organisasiekultuur te ontwikkel.

Die veranderinge in die staatsdiens het daartoe gelei dat daar verandering in die organisasie se kultuur plaasgevind het. Alvorens die kultuurveranderinge ondersoek word, behoort daar gelet te word op die milieu waarbinne die openbare bestuurder in die daarstelling van die organisasiekultuur funksioneer. Vervolgens word die verskille en ooreenkomste tussen die openbare en privaat sektor uitgewys sodat duidelikheid verkry word oor die milieu waarbinne die openbare bestuurder funksioneer.

1.2.3 Verskille en ooreenkomste tussen die openbare en privaat sektor

Die vernaamste verskil tussen die bestuur in die privaat sektor (sakebestuur) en die staatsdiens (publieke administrasie) is geleë in die milieu waarin die bestuursproses afspeel (Vegter 1980: 45). Die privaat sektor se einddoel is op die maksimalisering van wins gerig, terwyl die staatsdiens se einddoel op die nastrewing van die verbetering van gemeenskapsbelange en bevrediging van gemeenskapsbehoefte gerig is (Cloete 1988: 40).

12

- (i) Die kenmerke van die staatsdiens is volgens Lubbe (1993: 10-11) as volg:
- (a) Algemene welsyn word nagestreef.
 - (b) Die nastrewing van kwaliteit gemeenskapsdiens.
 - (c) Finansiering uit belastingfondse.
 - (d) 'n Kompeterende omgewing word nie so sterk beklemtoon nie.
 - (e) Alle optredes word polities geïnspireer.
 - (f) Werksaamhede word deur regeringsinisiatief geïnspireer.
 - (g) Etiese norme en waardes speel 'n deurslaggewende rol.
- (ii) Die kenmerke aan die privaat sektor is:
- (a) Persoonlike welsyn word nagestreef.
 - (b) Die hoogste moontlike wins word nagestreef.
 - (c) Finansiering uit eie (private) fondse.
 - (d) 'n Kompeterende omgewing word sterk beklemtoon.
 - (e) Politiek speel nie so 'n groot rol nie.
 - (f) Aktiwiteite vloei voort uit individuele inisiatief.
 - (g) Die uitbuiting van markgeleenthede speel 'n deurslaggewende rol.
- (iii) Die gemeenskaplike kenmerke is:
- (a) Die bestuur van 'n bepaalde organisasiestruktuur.

- (b) Die gebruikmaking van skaars hulpbronne.
- (c) Die generering van fondse.
- (d) Die bestuur van 'n organisasiekultuur.

Die verskil tussen die openbare en privaat sektor is gesetel in die normatiewe rigsgoere soos byvoorbeeld, openbare doeltreffendheid, en openbare aanspreeklikheid en verantwoordelikheid. Die normatiewe rigsgoere word in hoofstuk 2 in die verhandeling volledig beskryf. Die optimale benutting van skaars hulpbronne deur die openbare sowel as die privaat sektor kan verkry word deur, byvoorbeeld, skaars hulpbronne op so 'n wyse te benut dat die grootste hoeveelheid mense daardeur bevoordeel word. Openbare bestuurders behoort altyd in gedagte te hou dat die staatsdiens op dienslewering as primêre funksie gerig is, en nie gerig is op dienslewering ten einde optimale winsbereiking na te streef nie.

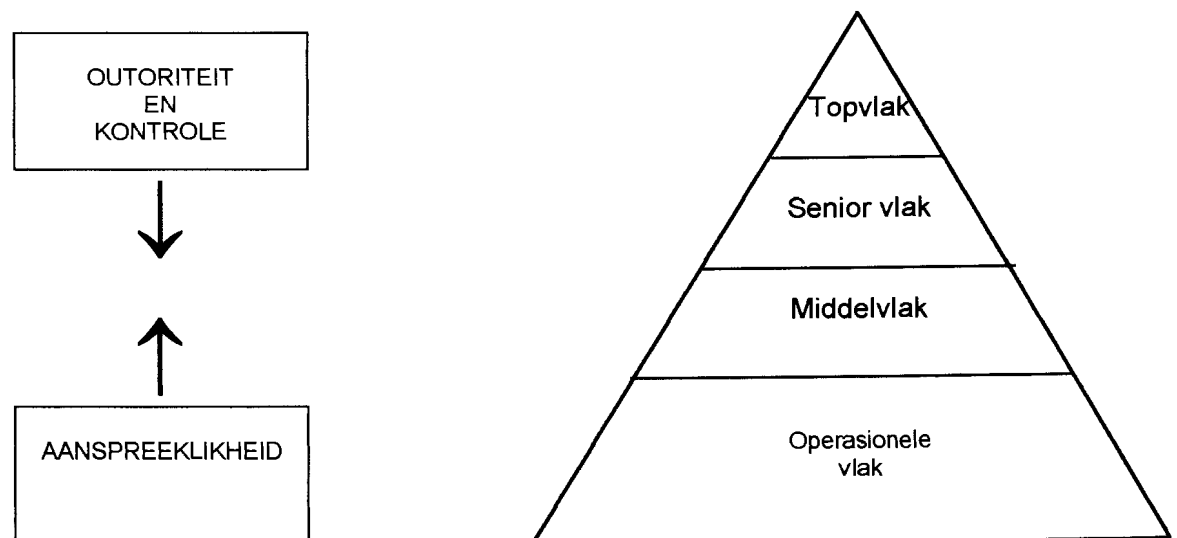
1.3 DIE PLEK VAN DIE OPENBARE BESTURDER IN DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS

Ingevolge hoofstuk 3, subartikel 3-4, van die Staatsdienswet, 1994 (Wet 103 van 1994) het elke departement 'n persoon wat as bestuurder funksioneer. Hierdie persoon is die bekleër van die pos op die vaste diensstaat of die beampte wat in daardie pos waarneem, soos byvoorbeeld die Direkteur-generaal: Korrektiewe Dienste. 'n Openbare bestuurder is verantwoordelik vir die doeltreffende bestuur en administrering van sy of haar departement, insluitend die doeltreffende benutting en opleiding van personeel, die handhawing van dissipline, die bevordering van gesonde arbeidsverhoudinge en die behoorlike gebruik en versorging van staatseiendom. Die openbare bestuurder behoort die werksaamhede te verrig wat voorgeskryf word.

Ingevolge die Finansiële Bestuurswet, 1999 (Wet 1 van 1999) word die openbare bestuurder as die “rekenpligtige beampte” van sy of haar departement of administrasie beskryf. Dit beteken hy of sy moet aan die wetgewende liggaam verantwoording doen oor die besteding van begrote fondse. Indien ‘n organisasiekomponent, en nie ‘n staatsdepartement nie, betrokke is, is die titelbeskrywing van die openbare bestuurder, byvoorbeeld, Hoof: Suid-Afrikaanse Kommunikasiedienste.

Vanuit die voorafgaande kan die afleiding gemaak word dat die openbare bestuurder ‘n omvattende taak het en na doeltreffende bestuur behoort te streef, hetsy met personeelaangeleenthede of die gebruik van staatseiendom. Vir die doeleindes van hierdie verhandeling, word die departementshoof die openbare bestuurder genoem. Die openbare bestuurder in die staatsdiens funksioneer op ‘n hoë hiërargiese vlak, met ander woorde op topbestuursvlak. Ten einde die vlak van bestuur waarbinne die openbare bestuurder funksioneer beter te begryp, is dit noodsaaklik om die volgende voorstelling van bestuur voor te hou.

Figuur 1/1: Hiërargiese bestuurstruktuur in die staatsdiens^{a)}



- a) Bron: Aangepas vanuit du Toit, D.F.P. en Van der Walt, G. 1997. *Public Management. The Grassroots*. Kaapstad: Juta en Kie. pp. 185.

Ten einde die bestuursaspekte beter te begryp, is dit noodsaaklik om die term “bestuur” en “administrasie” te ontleed.

1.4 OPENBARE ADMINISTRASIE EN OPENBARE BESTUUR IN DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS

Ten einde die administrasie van die staatsdiens te kan behartig, is dit noodsaaklik dat die Suid-Afrikaanse staatsdiens ook as ‘n menslike aktiwiteit bestuur word (Lubbe 1993: 33). Die terme “administrasie” en “bestuur” lei tot verwarring en dubbelsinigheid en dit mag voorkom of die betekenis een en dieselfde is. Dit is dus noodsaaklik dat ‘n ontleding van die voorafgaande gedoen word.

1.4.1 Oorsprong en betekenis van die woord “administrasie”

Die woord “administrasie” kan teruggevoer word na die Latynse woord “administrare” wat op twee wyses vertaal kan word, te wete-

- (a) om te help, om te dien of by te staan; en
- (b) om te rig, om te lei, om te bestuur of om te regeer (Dunsire 1973: 1).

Volgens Fourie (1989: 87) het die dubbelsinnigheid van die woord “administrasie” die soeke na ‘n aanvaarbare omskrywing van administrasie tot gevolg gehad wat die administratiewe aktiwiteite van die instelling kan rig. Skrywers omskryf die woord “administrasie” verskillend en om die uiteenloopenheid te verklaar, is dit nodig om die skrywers aan te haal:

- (a) Simon et al. (1971: 3) verklaar: “In its broadest sense, administration can be defined as the activities of groups co-operating to accomplish goals”.
- (b) Vieg (1959: 49) skryf administrasie “... is determined action taken in pursuit of conscious purpose. It is the systematic

ordering of affairs and the calculated use of resources, aimed at making those things happen which one wants to happen and forestalling everything on the contrary. It is the marshalling of available labour and materials in order to gain that which is desired at the lowest possible cost, energy, time and money”.

- (c) Waldo (1955: 6) skryf “...administration is a type of co-operative human effort that has a high degree of rationality”.
- (d) White (1955: 12) is van mening dat “...the art of administration is direction, co-ordination and control of many persons to achieve some purpose or objective”.
- (e) Cutchins (1981: 6) verklaar “...administration means the execution of public affairs by persons jointly engaged in working towards common goals”.
- (f) Dunsire (1973: 229) verklaar die volgende alomvattende siening “... ‘government’ or ‘direction’ in the implementation of a given purpose or end; execution”.

Dit mag voorkom asof daar nie ‘n verband tussen die menings van die onderskeie skrywers bestaan nie (Fourie 1989: 95), maar by nadere ontleding blyk dit dat daar wel ‘n ooreenstemmende mening gehuldig word. Die gemeenskaplike mening is dat administrasie met rasionaliteit, met bepaalde prosesse en funksionele bedrywighede te make het en dat daar met gesamentlike optredes gepoog word om voorafgestelde doelwitte te verwesenlik (Lubbe 1993:37. Cf. ook Thornhill en Hanekom 1979: 9).

Met die genoemde gemeenskaplike mening as agtergrond en vertrekpunt kan gekonstateer word dat “administrasie”,

uit 'n breë oogpunt beskou, uit die generiese funksies van beleidbepaling, organisering, finansiering, personeelvoorsiening en benutting, asook die vasstelling van werkprosedures en beheer bestaan. Hierdie generiese administratiewe funksies is op die verwesenliking van doelwitte gerig en dus onontbeerlik vir enige soort handeling (Cloete 1981:2. Cf. ook Thornhill en Hanekom 1979: 10).

(i) Die generiese administratiewe funksies

Die generiese administratiewe funksies mag dalk akademies van mekaar onderskei word, maar in die milieu waarbinne die openbare bestuurder funksioneer, raak die administratiewe funksies ineengestremel (Lubbe 1993: 38).

Skematies kan hierdie tendens as volg voorgestel word:

Tabel 1 /1 : Ineengestremeldheid van die administratiewe funksies ^{a)}

	BELEID	ORGANISASIE	FINANSIES	PERSONEEL	WERKSPROEDURES	BEHEER
BELEID						
ORGANISASIE						
FINANSIES						
PERSONEEL	X	X	X	X	X	X
WERKSPROEDURES						
BEHEER						

- a) Bron: Roux, N.L. 1989. Inleiding tot die Publieke Administrasie: Die Administratiewe Funksie. Ongepubliseerde Studiehandleiding, Universiteit van Pretoria. pp. 47.

Die voormelde generiese funksies word kortliks aangetoon aangesien die openbare bestuurder in die ontwikkeling van 'n organisasiekultuur in aanmerking behoort te neem dat die generiese funksies ook ten doel het om 'n kultuur binne die organisasie te stig. Vervolgens is dit van belang om die generiese funksies bondig aan te toon.

(a) Beleid en beleidbepaling

Volgens Cloete (1988:58-59. Cf. ook Lubbe 1993: 39-40) is een van die vereistes in publieke administrasie dat handeling en bedrywighede wat onderneem word, doelgerig behoort te wees. 'n Duidelike doelwit behoort dus geformuleer te word. 'n Beleid word as 'n breë riglyn ter bereiking van 'n bepaalde doelwit beskou. Die proses van handeling wat die openbaarmaking van die beleid voorafgaan, staan as beleidbepaling bekend. Die wetgewende instellings sal, voordat enige handeling kan plaasvind, aantoon wat bereik behoort te word, hoe dit bereik kan word, deur wie, waarmee en wanneer daar opgetree sal word.

Beleid is nie staties nie en behoort voortdurend aangepas te word na aanleiding van die veranderde omstandighede en behoeftes van die Suid-Afrikaanse gemeenskap wat gedien word. Daar behoort egter daarteen gewaak te word om nie beleidbepaling met beplanning te verwar nie, aangesien beplanning met besluitneming te make het, byvoorbeeld om hulpbronne te identifiseer en die hulpbronne ooreen te laat kom om die gestelde doelwitte te kan bereik.

(b) Organisering

Volgens Roux (in Botes et al. 1992: 241. Cf. ook Cloete 1988: 79) is organisering 'n menslike aktiwiteit wat moeilik waarneembaar is. Organisering word volgens Smit en Cronjé (1997: 209) omskryf as die groepering van aktiwiteite wat nodig is om gemeenskaplike doelwitte te bereik, asook die toedeling van elke groep aktiwiteit aan 'n persoon wat oor die nodige gesag beskik om toesig te hou oor diegene wat die aktiwiteit gaan uitvoer. Organisering is 'n proses van spesialisering, delegering, desentralisering en koördinering. Sodra openbare bestuurders in 'n bepaalde groepsverband met mekaar saamwerk, is dit noodsaaklik dat een of ander vorm van 'n organisatoriese verhouding tot stand gebring word.

Volgens Cloete (1988: 103-104) bestaan daar drie kenmerkende stelsels vir organisering, te wete:

- (i) die lynstelsel, waar 'n direkte lyn van gesag en bevel van bo na onder in die instelling aangetref word en waar taakvorming en arbeidsverdeling plaasvind;
- (ii) die funksionele stelsel, waar daar met funksieverdeling gesorg word dat die toesighouers slegs oor een gespesialiseerde funksie wat aan hom toevertrou is, gesag sal uitoefen; en
- (iii) die lyn- en stafpersoneel, waar die voorgenoemde lynstelsel toegepas word, maar waar deskundige assistente as inligtingversamelaars en/of raadgewers aan die nie-gespesialiseerde lynfunksionarisse toegevoeg word.



As voorbeeld van organisering, word die organisatoriese reëlings vir die uitvoering van die personeelfunksie van die Beroepsklas: Personeelpraktisyn voorgehou. Die afleiding kan gemaak word dat die openbare bestuurder in die organisering en beleidbepaling van die instelling, die funksies op so 'n wyse behoort te rig dat die organisasiekultuur in stand gehou word. Geen aktiwiteit kan tot uitvoer gebring word as daar nie fondse daarvoor beskikbaar is nie, daarom sal daar voorts na finansiering, as 'n generies administratiewe funksie, gelet word.

(c) Finansiering

Elke administratiewe en funksionele handeling het 'n direkte of indirekte finansiële implikasie, soos byvoorbeeld dat salarisse 'n direkte finansiële implikasie het en dat kantoortoerusting 'n indirekte finansiële implikasie het (Cloete 1988: 106-107). Openbare fondse word by wyse van belastings en heffings van die publiek verkry. Die openbare bestuurder behoort met groot omsigtigheid met die openbare fondse te handel, aangesien die kwessie van openbare aanspreeklikheid voortdurend ter sprake kom. Einde ten laaste sal die openbare bestuurder aanspreeklikheid vir die wanbesteding en benutting van fondse in die betrokke departement aanvaar. Die rede wat hiervoor aangevoer kan word, is die hoë premie wat op die kriterium van openbare doeltreffendheid geplaas word (Lubbe 1993: 5).

Finansiering is 'n noodsaaklike instaatstellingsfunksie wat onderneem word ten einde die hulpbronne doeltreffend te benut. Die openbare bestuurder behoort fondse spaarsamig in die uitoefening van sy of haar taak aan te wend.

(d) Personeelvoorsiening en -benutting

Sodra wetgewing aangeneem is om uitvoering aan 'n spesifieke beleid te gee, organisatoriese strukture gevestig is en geld beskikbaar gestel word om die administratiewe bedrywighede in werking te stel (De Wit 1992: 71), kan die personeelfunksie vorm aanneem. Die personeelfunksie is 'n proses waarvolgens personeel gewerf, gekeur, aangestel en geëvalueer word. Die verskillende personeelfunksies staan gesamentlik ook as personeeladministrasie of personeelwerk bekend (Cloete 1988: 106).

Die openbare bestuurder behoort in die uitvoering van die personeelfunksie die mense in die organisasie in gedagte te hou. Gelukkige, gemotiveerde en lojale werkers dra by tot die ontwikkeling van 'n gesonde organisasiekultuur. Dit is dan ook belangrik dat daar bevredigende riglyne en wette gestel word sodat openbare instellings doelmatig en doeltreffend kan funksioneer (Cloete 1988: 166).

(e) Prosedure- en metode-ontleding

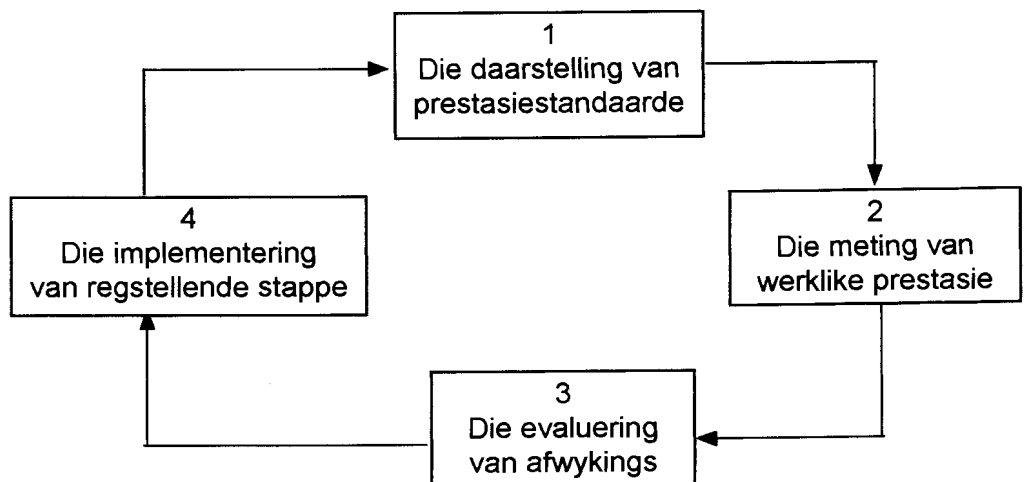
Nadat beleid bepaal is, die organisatoriese reëlings getref is, sowel as die nodige fondse beskikbaar gestel is, en personeel aangestel is, kan die werkverrigting 'n aanvang neem. Soos afgelei uit die woordomskrywing van administrasie, word daar vereis dat twee of meer funksionariese behoort saam te werk ten einde 'n beleidsdoelwit te verwesenlik. 'n Bepaalde prosedure sal derhalwe gebruik word om die gestelde doelwit te bereik (De Wit 1992: 72). Volgens Helmbold (1992: 120) is elke instaatstellingsfunksie of funksionele bedrywigheid wat in 'n staatsdepartement onderneem word om die bestuursfunksie uit te voer, aan 'n geordende, gestandaardiseerde prosedure onderworpe. Indien voorgenoemde nie die geval was nie, kan 'n chaotiese toestand in die betrokke departement ontstaan.

(f) Beheer

Beheer het ten doel om sover as moontlik afwykings van die beplande aktiwiteite en standarde te voorkom ten einde te verseker dat departementele doelwitte met die minste probleme bereik word. Anthony en Herzlinger (1975: 31 - 32) merk op dat 'n formele beheersisteem 'n volkome sisteem is, omdat alle aspekte van die organisasie se funksionering ingesluit word. Beheer word as 'n belangrike generiese funksie beskou aangesien die beheerproses poog om te verseker dat alle aspekte in balans tot mekaar staan. Smit en Cronjé (1997: 398) wys daarop dat beheer 'n toesighoudende taak is, aangesien dit die vordering evalueer wat met 'n spesifieke doelwit gemaak word. Beheer oorbrug die gaping tussen die formulering en bereiking van doelwitte en verseker dat aktiwiteite korrek uitgevoer word.

Die tendens kan as volg voorgestel word:

Figuur 1/2: Die beheerproseses ^{a)}



a) Bron: Aangepas vanuit Steiss, A.W. 1988. Management Control in Government. Toronto: D.C. Heath and Company. pp. 3.

Cloete (1993: 101) meld dat beheer 'n vereiste vir openbare verantwoording is en dat elke bedrywigheid van 'n openbare instelling aan die hoogste standaard behoort te voldoen en daarom behoort gepaste beheermaatreëls daargestel te word. In die Suid-Afrikaanse staatsdiens is die generiese administratiewe funksies ineengestremel ten einde 'n doeltreffende staatsdiens daar te stel. Die organisasiekultuur kan beskou word as die kern van enige instelling en die generiese proses beïnvloed die organisasiekultuur en ook andersom. Met administrasie in gedagte, is dit van belang om vervolgens “bestuur” en die betekenis daarvan te ondersoek.

1.4.2 Oorsprong en betekenis van die woord “bestuur”

Die woorde “administrasie” en “bestuur” word dikwels verwar. Die skrywers Dimock, Dimock en Koenig (1962:74) verklaar die woord “administrasie” as: “In its broadest sense, administration (or management, a word used interchangeably with it in common parlance) is a planned approach to the solving of all kinds of problems in almost every individual or group activity...” Hierdie verklaring toon aan dat 'n verwarring rakende die betekenis van die woorde bestaan. Ten einde duidelikheid rakende die rol van die openbare bestuurder en die bestuur van 'n organisasiekultuur te verkry, is dit nodig om die woord “bestuur” te ontleed.

Die Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (Odendal et al., 1988: 87) verklaar die woorde “bestuur” en “bestuurder” soos volg:

“bestuur:

in 'n bepaalde rigting laat gaan, lei, beheer oor iets hê, groep mense wat bestuur.”

“bestuurder:

leier, amptenaar wat beheer uitoefen.”

Die Oxford English Dictionary (Vol VI 1961: L-M) verklaar “bestuur” en “bestuurder” soos volg:

“manager: one whose office it is to manage a business establishment or a public institution.”

“management: the action or manner of managing the application, skill or care in the manipulation, use, treatment, or control (of things or persons) or in the conduct (of an enterprise, operation).”

Vanuit die woordeboekomskrywings is daar, wat “bestuur” betref, nie algehele duidelikheid oor die betekenis van die betrokke woord nie. Dit is dus nodig om soos met die woord “administrasie” na die gemeenskaplike kenmerke in die omskrywing te soek en ook om die menings van verskillende skrywers aan te haal.

- (a) Volgens Robbins (1982: 9) is bestuur “... the process of efficiently getting activities completed with and through other people”.
- (b) Bourn (1979: 1) verklaar bestuur as “... the study of management is the systematic examination of the ways in which groups of people organize themselves to achieve goals by co-operative action”.
- (c) Beach (1980: 5) skryf “... is the process of utilizing material and human resources to accomplish the organization, direction, co-ordinating and evaluation of people to achieve these goals”.

- (d) Koontz en O'Donnel (1972: 42-46) omskryf bestuur "... as beplanning, organisering, personeelvoorsiening, leidinggewing en kontrole".

Die doel van die hiërargiese struktuur in die staatsdiens is om die organisering van owerheidswerksaamhede en indeling van die gesagstruktuur op 'n ordelike wyse te reël. Volgens Weber in Viljoen (1980:40) word daar in die burokratiese instelling 'n hiërargiese indeling gevind waar elke onderafdeling onder die beheer en toesig van 'n hoër afdeling is. Cloete (1988: 80) noem dit dat 'n hiërargiese struktuur 'n "samestelling van persone met verskillende range aan die toppunt waarvan 'n enkel ampsbekleër of kollega staan en waar een rang steeds ondergeskik aan die een bo hom/haar is." Die Suid-Afrikaanse staatsdepartemente streef na organisatoriese doeltreffendheid, orde en ideale omstandighede (Thornhill en Hanekom 1979: 94).

Ter wille van volledigheid is dit egter nodig om aandag aan die begrip "toesighouding" te skenk om die verwarring wat mag voorkom rakende die begrippe "bestuur" en "toesighouding" te verminder of selfs uit te skakel. Andrews (1987:243) verklaar "toesighouding" as die funksies van 'n werknemer wat in die hoedanigheid as toesighouer oor ondergeskiktes aangestel is. Alle openbare bestuurders en leidinggewende beamptes is dus toesighouers, maar alle toesighouers is nie openbare bestuurders en leidinggewende beamptes nie. Toesighouers behoort aan ondergeskiktes leiding te gee. Namate toesighouers na bestuursposisies vorder, behoort hul take en verantwoordelikhede sodanig te verander, dat dag-tot-dag-werksaamhede glad verloop. Robbins en De Cenzo (1998: 11) stel dit dat toesighouers op die vlak van lae-vlakbestuur funksioneer vanweë hul gemoeidheid met

die opstel van werkprogramme vir ondergekiktes. Openbare bestuurders is dus nie gemoeid met lae-orde funksies nie, maar is meer gefokus op hoë-ordefunksies, soos byvoorbeeld beleidbepaling en beplanning.

Uit die voorafgaande blyk dit dat “bestuur” ‘n dinamiese funksie is wat doelwitte verwesenlik deur van hulpbronne gebruik te maak en mense, mag en verstandelike vermoëns te benut. Die taak van die openbare bestuurder word verklaar as die vermoë om op alle vlakke in die organisasie omstandighede te skep waarbinne die individue kan saamwerk sodat die doelwitte van die instelling bereik kan word. Die openbare bestuurder koördineer deur middel van die bestuursfunksies groepaktiwiteit en integreer die verskillende groepe wat deel van die organisasiekultuur uitmaak tot ‘n eenheid wat gemeenskaplike doelwitte nastreef (Kroon 1990: 3).

1.5 GEVOLGTREKKING

Die samestelling van die Suid-Afrikaanse staatsdiens het sedert 1910 van 10 staatsdepartement tot 28 in 1997 toegeneem. Die uitbreiding van die departemente kan toegeskryf word aan nuwe eise en behoeftes van die gemeenskap wat aan die Suid-Afrikaanse staatsdiens gestel is. Die funksies van die staatsdepartemente word deur middel van koördinasie en groepering op so ‘n wyse verdeel sodat ‘n gesamentlike doelwit bereik kan word.

Owerheidsfunksies in die staatsdiens word op ‘n horisontale en vertikale vlak verdeel. Die plasing van openbare bestuurders op ‘n hiërargiese vlak poog om duplisering te voorkom en die bestuur van die organisasie en organisasiekultuur meer doeltreffend en doelmatig te maak. Die openbare bestuurder funksioneer in ‘n milieu waarbinne dienslewering aan en die algemene welsyn van die samelewing nagestreef word.

Bestuurders in die privaat sektor fokus op die hoogste moontlike wins en die uitbuiting en benutting van markgeleenthede. Die privaat, sowel as openbare sektor kan skaars hulpbronne doeltreffend gebruik indien die grootste groep mense se behoeftes bevredig word.

Vir die doeleindes van hierdie verhandeling, is die openbare bestuurder die departementshoof van die staatsdepartement en organisasie-komponente. Openbare bestuurders funksioneer binne 'n milieu waar daar verwarring tussen die woorde "administrasie" en "bestuur" bestaan. Die woord "administrasie" wys op 'n rasionaliteit wat teenwoordig is en by implikasie kom administrasie daarop neer dat die openbare bestuurder by die generiese, administratiewe funksies betrokke is.

"Bestuur", net soos "administrasie", het verskeie betekenisse. Openbare bestuurders kan individue in groepe kombineer ten einde produktiwiteit te verhoog en doelwitte te bereik. Deur van die bestuursfunksies, te wete beplanning, besluitneming, organisering, leidinggewing en kontrole gebruik te maak, kan die openbare bestuurder 'n organisasiekultuur doeltreffend bestuur.

Toesighouers se funksie is hoofsaaklik leidinggewing en daar behoort daarop gelet te word dat 'n openbare bestuurder ook 'n toesighouer is, maar dat 'n toesighouer nie 'n bestuurder is nie. Ten einde die openbare bestuurder in staat te stel om doeltreffend te administreer en te bestuur, is dit van belang dat die openbare bestuurder bewus behoort te wees van die raamwerke waarbinne die opgelegde taak uitgevoer word. Hierdie raamwerke word die normatiewe rigsgnoere genoem en saam met die generiese prosesse dien dit as die grondslag vir doeltreffende administrasie en bestuur. Dit word in die komende hoofstuk ontleed.

HOOFSTUK 2

RIGSNOERE WAARVOLGENS EN OMGEWINGS WAARBINNE DIE OPENBARE BESTUURDER FUNKSIONEER

2.1 INLEIDING

Die staatsdiens se hoof funksie is gerig op dienslewering aan die breë gemeenskap en die openbare bestuurder funksioneer in hierdie omgewing. Die openbare bestuurder se taak omsluit die vermoë om op alle vlakke omstandighede daar te stel waarbinne individue kan saamwerk ten einde die gestelde doelwitte te bereik. Die generiese funksies, soos byvoorbeeld beleid en finansiering, stel openbare bestuurders in staat om doelwitte te verwesenlik.

Met die inwerkingtreding van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) het die rol van die openbare bestuurder 'n nuwe wending aangeneem, soos byvoorbeeld om 'n gemeenskap daar te stel wat op demokratiese waardes, sosiale regverdigheid en fundamentele menseregte gegrond is. Openbare bestuurders is verantwoordelik vir die doeltreffende bestuur en administrering van sy of haar departement. In die staatsdiens funksioneer die openbare bestuurder op 'n bepaalde hiërargiese vlak, dit wil sê op bestuursvlak. Dit moet ook genoem word dat die optredes van openbare bestuurders ondergeskik is aan die Grondwet. Normatiewe en morele rigsgoere word daargestel waarbinne die openbare bestuurder behoort te funksioneer. Die normatiewe rigsgoere dien as riglynkriteria wat die openbare bestuurder kan gebruik ten einde die organisasie doeltreffend te bestuur.

Die openbare bestuurder funksioneer in verskillende omgewings. Verskeie eise word aan die openbare bestuurder vanuit die ekonomiese, politieke, sosiale, tegnologiese en arbeidsomgewing gestel. In hierdie hoofstuk sal 'n ontleding van die normatiewe rigsnoere en die omgewingsfaktore aangetoon word waarbinne die openbare bestuurder funksioneer.

2.2 DIE NORMATIEWE RIGSNORE VAN OPENBARE ADMINISTRASIE EN BESTUUR

Die konsep normatiewe rigsnoere verwys na idealistiese beginsels wat die basis vorm vir openbare optrede, met ander woorde die kriteria wat vir doeltreffende optrede gebruik behoort te word. Die openbare bestuurder funksioneer in 'n komplekse omgewing waaruit kennis gegenereer behoort te word sodat die organisasie doeltreffend bestuur kan word. As openbare bestuurder behoort die openbare bestuurder binne die rigsnoere van die Publieke Administrasie te funksioneer (Botes 1994: 6-7). Die normatiewe rigsnoere word vervolgens kortliks verklaar.

2.2.1 Eerbiediging van die oppergesag

Openbare bestuurders staan in diens van die samelewing en maak gebruik van openbare fondse ten einde gestelde doelwitte te bereik. Openbare bestuurders behoort die behoeftes, doelwitte en eise van die samelewing in ag neem te wanneer planne, projekte en strategieë voorberei word (Botes 1994: 7).

Ingevolge die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) is alle wetgewende, uitvoerende en regsprekende staatsorgane op al die regeringsvlakke, ondergeskik aan die Grondwet en indien hul wette en optredes met die Grondwet bots, sal dit ongeldig verklaar word. Die mees kenmerkende eienskap is dus die oppergesag van die verskanste

Grondwet. Die betrokke wetgewende instellings kan egter gesag deur die ondergenoemde optredes laat geld.

- (a) Bepaling van werksaamhede, dit wil sê die bepaling van doelwitte en beleid.
- (b) Bepaling van die aard van die uitvoerende instellings.
- (c) Personeelaangeleenthede soos die aanstelling, besoldiging, bevordering en afdanking van personeel.
- (d) Bepaling van werksprosedures.
- (e) Toedeling van fondse.
- (f) Die daarstelling van beheermaatreëls (Cloete 1988: 9-16).

Openbare bestuurders behoort voortdurend in gedagte te hou dat hul optredes en werksaamhede aan die Grondwet gemeet sal word en dat ongrondwetlike optredes, soos byvoorbeeld die wanadministrasie van openbare fondse, nie geduld sal word nie. Subartikel 216 (1) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) stel tesouriekontrolle in wat stipuleer dat 'n nasionale tesourie en maatreëls daargestel moet word ten einde te verseker dat daar deursigtigheid en uitgawe kontrolle binne die drie vlakke van regering bestaan. Dit kan bereik word deur die instelling van algemeen erkende rekenkundige praktyke, eenvormige uitgaweklassifikasie en eenvormige tesourie norme en -standaarde. Die openbare bestuurder in die Suid-Afrikaanse konteks staan voortdurend in die publieke oog en die publiek sal dus hom of haar in die openbaar aanspreeklik en verantwoordelik hou vir sy of haar dade.



2.2.2 Openbare aanspreeklikheid en verantwoordelikheid

Openbare bestuurders behoort aan die publiek verantwoording te doen vir hul dade, omrede hul in diens van die publiek staan (Botes 1994: 7). Cloete (1988: 17) verklaar die term verantwoordelikheid as die agting wat aan die dag gelê word vir die waarde van die dinge, soos staatsbesteding, waarmee daar in aanraking gekom word, sowel as die aspekte waaraan andere, soos die publiek, waarde aan heg. Banki (1981: 97) omskryf aanspreeklikheid soos volg:

“A personal obligation, liability, or answerability of an official or employee to give his superior a desired report of the quantity and quality of action and decision in the performance of responsibility”.

Vanuit die voorafgaande verklaring kan die afleiding gemaak word dat openbare bestuurders aanspreeklik, sowel as verantwoordelik is. Hilliard (1996: 26) verklaar dat aanspreeklikheid uit twee oogpunte beskou behoort te word, te wete waar dit ten eerste intern van aard is. Dit is wanneer ondergeskiktes aanspreeklik is aan 'n toesighouer, en ten tweede waar dit ekstern van aard is. Dit is waar elke openbare bestuurder aanspreeklik teenoor die publiek is. Openbare aanspreeklikheid kan deur een of meer van die volgende maatreëls vasgestel word:

- (a) Tydens persoonlike inspeksies.
- (b) Deur bekragtiging van besluite.
- (c) Deur jaarverslae.
- (d) Deur gereelde ouditering.
- (e) Deur daaglikse toesighouding en kontrole (Botes et al. 1992: 182).

Volgens Cloete en Mokgoro (1995: 26) vertolk die media 'n rol in openbare aanspreeklikheid in die opsig dat die media oor staatsaangeleenthede, byvoorbeeld korrupsie berig. As die verlede in ag geneem word, was die fokus van die media eerder op politici as op publieke administrasie gemik. Die media kan in die toekoms 'n doeltreffende meganisme word om aanspreeklikheid in die staatsdiens te verseker indien daar op die administratiewe proses gekonsentreer word en as daar opleiding (of kundiges) in die veld van openbare beleid en administrasie verskaf word.

Hoofstuk 9 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) maak voorsiening vir onder meer die daarstelling van die Openbare Beskermer, die Ouditeur-generaal en die Menseregtekommissie ten einde die grondwetlike demokrasie te versterk. Die Openbare Beskermer beskik oor die mag om, onder andere, enige ongemagtigde optrede te ondersoek, verslag te lewer en om geskikte stappe te neem. Dit is die taak van die Ouditeur-generaal om alle rekeninge, finansiële state en finansiële bestuur van staatsdepartemente te ondersoek en 'n verslag op te stel wat aan die publiek beskikbaar gestel word. Die Menseregtekommissie het ten doel om respek vir menseregte en die kultuur van menseregte te bevorder en om te monitor dat menseregte nie geskend word nie.

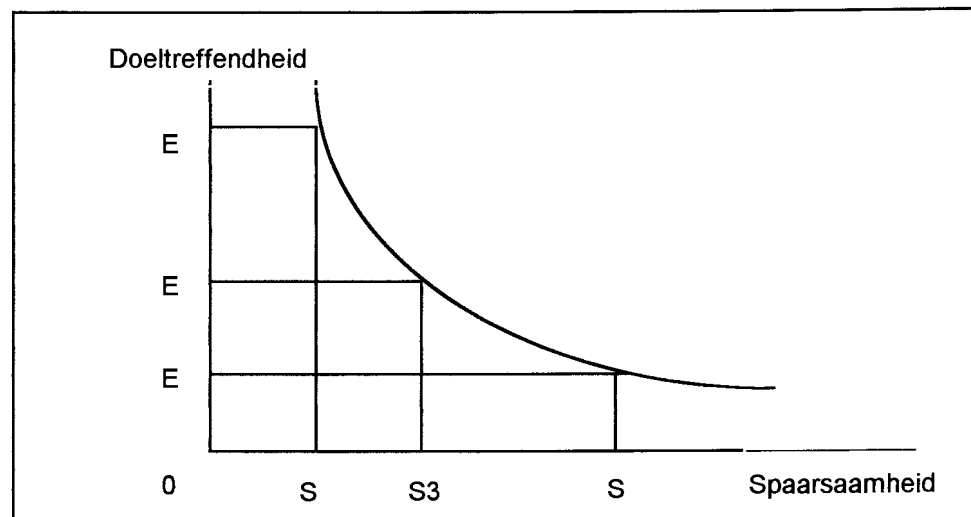
Vanuit die voorafgaande kan die afleiding gemaak word dat openbare bestuurders in die openbaar aanspreeklik en verantwoordelik gehou word deur, byvoorbeeld, die media wat deur objektiewe beriggewing as "waghond" vir die publiek dien. In die uitvoering van sy of haar taak behoort die openbare bestuurder doeltreffend te funksioneer.

2.2.3 Openbare doeltreffendheid

Botes et al. (1992: 185) omskryf die normatiewe rigsgnoer van openbare doeltreffendheid as die mees doeltreffende bereiking van die doel met die spaarsaamigste gebruik van middele. Doeltreffendheid word beklemtoon omdat ondoeltreffende werkverrigting ondoeltreffend bedryf kan word. Die omgekeerde is ook waar, hoewel die grootste mate van spaarsaamheid verkry kan word, maar dat die produk ondoeltreffend is (Grobler 1995: 5).

Volgens Lubbe (1993: 15) .Cf. ook Botes et al. (1992: 184) kan dit grafies soos volg in Figuur 2/1 voorgestel word:

Figuur 2/1: Grafiese voorstelling van doeltreffendheid ^{a)}



- a) Bron: Aangepas uit Botes, P.S., Brynard, P.A., Fourie, D.J. 1992. en Roux, N.L. *Publieke Administrasie en Bestuur*. Pretoria: HAUM. pp. 184.

Volgens bostaande grafiek sal die spaarsaamheidsfaktor klein wees (0-S1) indien daar aangedring word op maksimale doeltreffendheid (0-E1). Sodra daar vereis word dat meer gespaar behoort te word, dit wil sê 0-S2, dan is dit nodig dat die doeltreffendheidsvlak ook afneem (0-E2). Openbare bestuurders met jarelange ervaring sal aanvoel waar die maksimum doeltreffendheid bereik word met die maksimum besparing van middele (Botes et al. 1992: 184-185).

Openbare doeltreffendheid en doelmatigheid is onafskeidbaar van mekaar in die nastrewing van hoë produktiwiteit en die bereiking van organisatoriese doelwitte. Openbare bestuurders moet volgens die regulasies/voorskrifte van die Grondwet optree, sowel as binne die bepalings van die Administratief- en Staatsreg.

2.2.4 Toepassing van die Administratiefreg

Dit is van belang dat openbare bestuurders binne die reëls van die Staats- en Administratiefreg behoort op te tree, hoewel openbare bestuurders nie elke dag wette toepas nie. Wiechers (1984: 2) verklaar Administratiefreg as die spesifieke gedeelte van die Publiekreg wat die instelling, die bevoegdhede en die optredes van die staatsadministrasie reël soverre dit nie binne die verhouding van, byvoorbeeld, die Parlement val nie.

Publiekreg omsluit Administratiefreg en Staatsreg en reël die verhouding tussen die regering-van-die-dag en die individuele subjekte. Elke persoon het die reg op administratiewe optrede indien enige van sy of haar regte of belange geraak of bedrieg word. Vir administratiewe optrede om regsgeldig te wees, moet dit substantief en prosedurieel *intra vires* wees en aan die voorkrifte van die gemenegereg voldoen (Wiechers 1984: 199).

Botes et al. (1992: 185) verklaar die toepassing van die Administratiefreg as volg:

- (a) Alle optredes behoort wetlik en wettig te wees, met ander woorde binne wetgewing geskied.
- (b) Openbare bestuurders behoort in goeder trou op te tree.
- (c) Redelikheid en billikheid sal seëvier.
- (d) Beamptes behoort konsekwente besluite te neem.
- (e) Openbare bestuurders behoort met opregtheid en eerlikheid op te tree sodat alle optredes bo verdenking geplaas kan word.
- (f) Openbare bestuurders behoort die regte administratiewe handeling en prosedures na te volg.

Indien die openbare bestuurder hierdie regsreëls op so 'n wyse toepas dat 'n lid van die publiek se regte geskaad word, kan die verontregte persoon, volgens Brynard (1992: 27), op die volgende regsmiddels beroep om hom of haar teen staatsoptrede te beskerm:

- (a) Deur 'n kriminele klag aanhangig te maak.
- (b) Deur 'n siviele saak te maak.
- (c) Deur die stelsel van interne beroep te volg; dit wil sê na 'n hoër geplaaste beampte te appelleer.
- (d) Deur 'n versoek te rig om die saak te hersien.
- (e) Deur 'n interdik aan te vra om 'n bepaalde optrede te staak.
- (f) Deur 'n *mandamus* bevel aan te vra dat met 'n besluit voortgegaan word.

- (g) Deur 'n bevel *locus standi* aan te vra vir die verklaring van regte.

Die Administratiefreg reël die optrede, bevoegdheid en die instelling waarbinne die openbare bestuurder funksioneer. Administratiefreg is onaantasbaar en die breë samelewing is onbewus van die bestaan van die Administratiefreg. Tog kan die private individu hom of haarself beroep op die Administratiefreg indien die mening gehuldig word dat persoonlike regte aangetas word. Vanweë die samelewing se onbewustheid van die bestaan van die Administratiefreg, behoort openbare bestuurders die samelewing se waardes te eerbiedig.

2.2.5 Eerbiediging van samelewingswaardes

Die meerderheid aksies en optredes van openbare bestuurders het 'n direkte of indirekte invloed op die samelewing (Botes 1994: 8). Die woord "samelewing" verwys na die grootste omvang van die mensdom binne die staat, terwyl die woord "gemeenskap" 'n kleiner verwysingsraamwerk insluit. Die samelewing bestaan uit 'n verskeidenheid van taalgroepe, kulture, gelowe, gebruike, tradisies, opvattinge en waardes. Spesifieke waardes wat in ag geneem behoort te word, is dan soos volg (Botes et al. 1992: 185-186):

- (a) Stoflike en materiële waardes.
- (b) Geestelike waardes.
- (c) Kulturele waardes.
- (d) Sosiale waardes.
- (e) Politieke waardes.
- (f) Institusionele waardes.

In die daarstelling en bereiking van 'n organisasiekultuur is dit van belang dat die openbare bestuurder, sowel die samelewing, as die organisasie se waardes in aanmerking geneem word. Hoë etiese norme en standaarde vertolk 'n integrale deel van waardes en daar sal vervolgens daarna gelet word.

2.2.6 Hoë etiese norme en standaarde

Openbare instellings het ten doel om die algemene welsyn van die samelewing te bevorder, met ander woorde, om die grootste mate van geestelike en materiële welvaart vir die samelewing te verseker (Cloete 1988: 7). Take behoort dus met hoë etiese norme en standaarde aangepak te word, en volgens Botes *et al.* (1992:186) behoort openbare bestuurders in die openbare instellings bepaalde aspekte in ag te neem soos:

- (a) vriendelikheid;
- (b) hulpvaardigheid;
- (c) respek vir die medemens;
- (d) nederigheid om te dien;
- (e) mensliewendheid;
- (f) geduld; en
- (g) flinkheid.

Die openbare bestuurders se optredes is gewoonlik aan openbare kritiek onderworpe en skandale word sporadies in die staatsdiens oopgevelek (Grobler 1995: 8). Vanweë bogenoemde rede behoort alle openbare bestuurders aan die vereistes van 'n gedragskode te voldoen. Die kode sal daarna streef om 'n kultuur van aanspreeklikheid en verantwoordelikheid teenoor die samelewing te bou (Cloete en Mokgoro 1995: 24).

Ingevolge hoofstuk 2 van die Staatsdiensregulasies, 1999 (Nommer R679 van 1999) word voorsiening gemaak vir 'n gedragskode in die staatsdiens. Die doel van die gedragskode is om as riglyn te dien vir etiese gedrag in beide individuele optrede, asook in terme van verhoudinge met ander. Openbare bestuurders behoort dus te verseker dat die gedrag van ondergeskiktes aan die basiese waades en beginsels voldoen wat kenmerkend van die publieke administrasie is, asook norme en standaarde wat deur wetgewing voorgeskryf word. Die openbare bestuurder behoort dus te verseker dat ondergeskiktes bekend is met die norme, soos byvoorbeeld om publieke belang eerste te stel in die uitvoering van sy of haar funksies en dat die beginsels nagevolg word.

Vanuit die voorafgaande kan die afleiding gemaak word dat dit van belang is dat openbare bestuurders eties behoort op te tree ten einde die geestelike- en materiële welvaart van die samelewing te verseker. Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) stel die sosiale gelykstelling en geregtigheid van alle burgers voor. Openbare bestuurders behoort hierdie beginsel met hoë etiese norme en standaarde te vereenselwig.

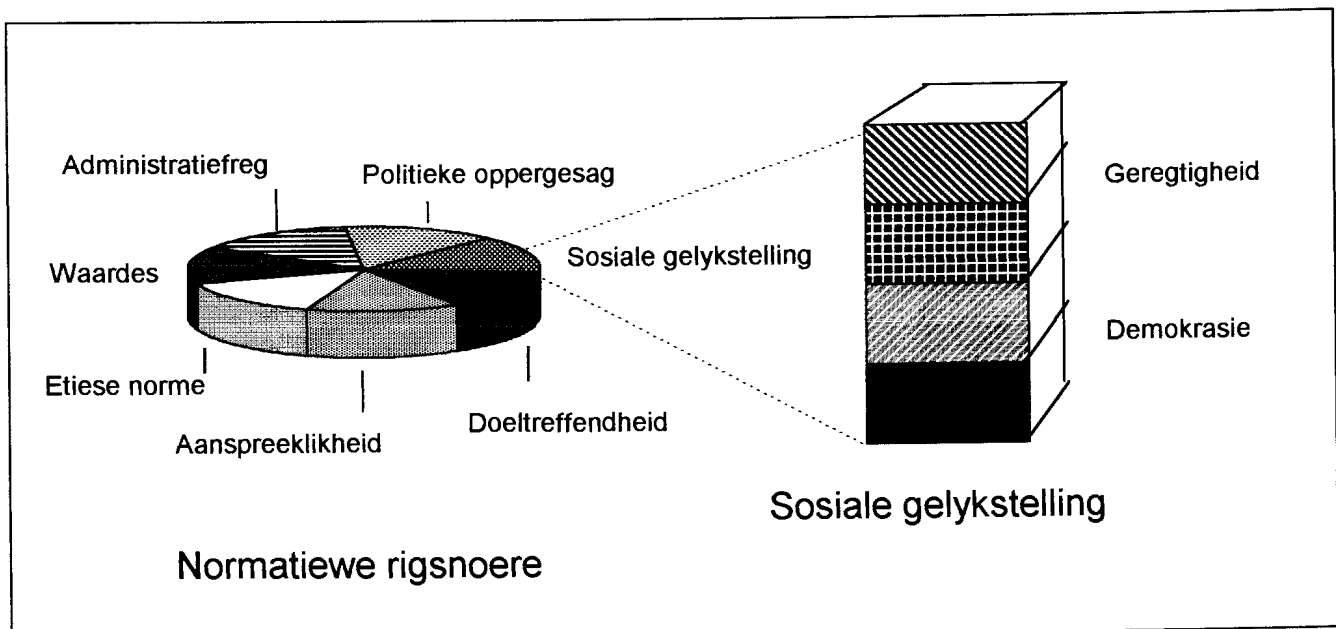
2.2.7 Sosiale gelykstelling en geregtigheid

Stillman (1985: 110) is van mening dat daar 'n groter klem op sosiale gelykstelling en geregtigheid geplaas behoort te word. Sosiale gelykstelling en geregtigheid, as die nuwe voorgestelde normatiewe riggsnoer, se wesenselemente bestaan uit geregtigheid, gelykheid, vryheid en demokrasie. Die funksie van verantwoordingdoening van die owerheid word dus na die gelyke beregtiging uitgebrei, asook gelykstelling van almal in die samelewing sonder om iemand onregmatig te bevoordeel (Brynard 1992: 30).

Sosiale gelykstelling beklemtoon die gelyke lewering van regeringsdienste aan al die landsburgers. Die openbare bestuurder kan hom of haar die vraag afvra of sy of haar optrede redelik en billik, asook menslik is in terme van die normatiewe rigsgnoer van sosiale gelykstelling en geregtigheid (Lubbe 1993: 20).

Die normatiewe rigsgnoer van sosiale gelykstelling en geregtigheid en die verband met ander genoemde rigsgnoere word soos volg in Figuur 2/2 voorgestel:

Figuur 2/2: Sosiale gelykstelling en geregtigheid ^{a)}



a) Bron: Brynard, P.A. 1992. "Publieke administrasie in 'n nuwe era - hoe vertoon dit nou?" *Administratio Publica*. Vol 4 No. 1. Junie.

Die rol van die openbare bestuurder behoort op spesifieke normatiewe rigsgnoere gegrond te wees. Die rigsgnoere dien as rigtingwysers vir openbare bestuurders en hulle kan hul optrede en gesindhede so rig dat hulle 'n organisasiekultuur kan daarstel en

ontwikkel. Die belangrikste faktor wat die openbare bestuurder se werksaamhede beïnvloed, is die omgewing waarbinne die openbare bestuurder funksioneer. Aangesien die omgewing waarbinne openbare instellings funksioneer nie stabiel van aard is nie, en 'n direkte invloed op die organisasiekultuur het, is dit vervolgens noodsaaklik om die omgewing te ontleed.

2.3 OMGEWINGSFAKTORE WAARBINNE DIE OPENBARE BESTUURDER FUNKSIONEER

Alvesson en Berg (1992: 156) stel dat die bewustheid reeds vir 'n geruime tyd bestaan dat organisasies self omgewings skep waarbinne gefunksioneer word. Hierdie aanname word gestaaf deur die voorstel dat organisasies "kontekstuele herdefiniëring" toepas, bedoelende dat organisasies die domein van funksionering waarbinne dit bestaan herdefinieer. Berg in Frost (1985 : 6) is van mening dat binne die organisatoriese konteks daar eerder na die konteks verwys behoort te word as na die omgewing waarbinne die organisasie funksioneer. In hierdie hoofstuk word daar egter slegs melding gemaak van die konteks waarbinne die organisasiekultuur funksioneer. Die fokus is op die omgewings waarbinne die openbare bestuurder funksioneer.

Eise vanuit verskillende omgewings word voortdurend aan openbare bestuurders gestel. Diskresie raak dus van kardinale belang, aangesien die openbare bestuurder nie die eise suksesvol sal kan hanteer en uitvoer indien daar 'n gebrek daaraan is nie. Wat egter 'n probleem veroorsaak, is dat die eise en verwickelinge binne die onderskeie omgewings nie staties is nie en deurlopend verander. Die mees algemene omgewings waaruit eise aan die openbare bestuurder gestel word, is die ekonomiese, politieke, sosiale, tegnologiese en arbeidsomgewing. Vervolgens word die onderskeie omgewings aangetoon.

2.3.1 Ekonomiese omgewing

Die behoefte aan openbare dienslewering word beïnvloed deur die ekonomiese omgewing waarbinne die openbare bestuurder funksioneer (Klinger en Nabandian 1985: 23). Volgens Grobler (1995: 12) word daar tydens resessies groter klem geplaas op doeltreffendheid en doelmatigheid en vanweë die skaarste van werk kom daar minder vrywillige bedankings voor. Binne die Suid-Afrikaanse ekonomiese stelsel geld die politieke beginsels dat die funksies van die regering tot die minimum noodsaaklike take beperk sal word wat nie deur lede van die gemeenskap individueel of deur vrywillige samewerking verrig kan word nie (Lombard en Stadler 1981: 111 en 115).

Die oplossings vir die ekonomiese beleidsprobleme van Suid-Afrika behoort in die staat se sterk punte gesoek te word. Volgens die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (1994: 26) word die volgende strategieë voorgestel:

- (i) 'n Finansiële en monetêre dissipline vir die herpriorisering van die aktiwiteite van die staatsdiens en fasilitering van industriële herstrukturering.
- (ii) Die totstandbringings van 'n ekonomiese omgewing wat vir ekonomiese groei bevorderlik is.
- (iii) 'n Handel- en nywerheidsbeleid wat ontwerp is vir groter eksterne oriëntasie ten einde hoë vlakke van deelname in die ekonomie en werkverskaffing te verseker.
- (iv) Die modernisering van menslikehulpbronprogramme om aan die eise van veranderende produksieprosesse te voldoen.

- (v) Die hervorming van die arbeidsmarkinstellings ten einde doeltreffende en onpartydige kollektiewe bedinging te verseker.

'n Tradisie van kollektiewe bedinging is kenmerkend van die Suid-Afrikaanse industriële en sosiale omgewing. Sektoriële en regionale ooreenkomste kan aanleiding gee tot toekomstige groei en ontwikkeling. Daar word gepoog om 'n omgewing van buitelandse en binnelandse investering, die lewering van dienste op 'n gelyke grondslag, ekonomiese groei en werkskepping (Growth, Employment and Redistribution 1996: 21).

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), maak voorsiening vir 'n Finansiële en Fiskale Kommissie wat strukturele veranderinge in die fiskale beleid teweeg bring wat poog om 'n gewenste makro-ekonomiese effek te hê. Deur die navolging van die vereiste fiskale en monetêre dissipline en die erkenning van finansiële verhoudings tussen die nasionale, provinsiale en plaaslike owerhede, behoort die staatsdiens se impak op die makro-ekonomie positief te wees (Heropbou- en Ontwikkelingsprogram 1994: 27).

Openbare bestuurders behoort altyd in gedagte te hou dat openbare fondse korrek geadministreer behoort te word ten einde optimale benutting te verseker. Staatsfinansies en die wyse waarop dit opgestel word, verteenwoordig ook die beginsels van regeringsoptrede in die ekonomiese stelsel en die invloed wat daaruit op die ekonomiese omgewing uitgeoefen word (Botes 1981: 144).

'n Openbare bestuurder staan in diens van die staat en in die uitvoering van die dag-tot-dag-funksies kry hy of sy met staatsfinansies te doen. As gevolg daarvan dat daar met openbare fondse gewerk word, is dit van

belang dat sy of haar werkverrigting onkreukbaar is en behoort hy of sy sy, of haar take met die grootste sorg en deurslagtigheid uit te voer.

2.3.2 Politieke omgewing

Ingevolge Artikel 40(1) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), bestaan 'n koöperatiewe regering uit nasionale, provinsiale en plaaslike sektore van regering wat eiesoortig, onderling afhanklik en wedersydse betrekking tot mekaar het. Die Grondwet dra dan ook die hoogste gesag en alle botsende optredes en wette sal ongeldig verklaar word. Die openbare bestuurder funksioneer binne die domein van drie regeringsvlakke en behoort deurentyd in gedagte te hou dat daar nie 'n omonwonde onderskeid tussen politiek en administrasie getref kan word nie, aangesien openbare bestuurders se betrokkenheid by politiek deur hul deelname aan die formulering van openbare beleid geïmpliseer word (Fourie 1989: 53).

Artikel 91 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) stipuleer die aanstelling van ministers en adjunkministers om departemente te administreer. Ten einde optimale dienslewering te bevorder, sal daar noodwendig 'n noue kontak tussen die betrokke minister en departementshoof van 'n betrokke departement behoort te bestaan. As gevolg van die noue kontak kan dit gestel word dat die openbare bestuurder dus binne die politieke milieu funksioneer.

Die politieke milieu in die organisasie word omskryf as die arena waarbinne konflik oor skaars hulpbronne bestaan en waar mag en konflik gereeld die toedeling van die hulpbronne tussen individue en groepe kan beïnvloed. Die dinamika in die organisasie word gekenmerk aan onderhandelinge, koalisisies en kompromieë (Schultz 1994: 9).

Samelewingswaardes word binne politieke omstandighede gefiltreer vanweë die verskillende waardes wat gedurende verskillende tydsvlakke

beklemtoon word (Grobler 1995: 14). Voorgaande bring mee dat 'n politieke beleid na 'n algemene verkiesing kan verander wanneer die opposisieparty die meerderheid setels verower. Dit bring dan mee dat nuwe eise aan die openbare bestuurder gestel word. Die openbare bestuurder behoort dus oor die vermoë te beskik om binne die veranderde politieke omgewing steeds doeltreffend te funksioneer.

2.3.3 Sosiale omgewing

Die Suid-Afrikaanse heterogene bevolking plaas voortdurend groter druk op en stel groter eise aan die staatsdiens vanweë die verskillende waardes en behoeftes wat aandag behoort te geniet. Volgens Grobler (1995: 16) het veranderde maatskaplike en sosiale opvattinge daartoe aanleiding gegee dat die Suid-Afrikaanse regering daartoe genoop is om die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram saam te stel. Die grondslag vir effektiwiteit in die lewering van maatskaplike en sosiale dienste setel in die daadwerklike optrede van die owerheid om korrupsie (deur byvoorbeeld ouditering) te voorkom (Heropbou- en Ontwikkelingsprogram 1994: 35). Die regering se ekonomiese ontwikkelingsprogram maak voorsiening vir 'n sosiale en sektorbeleid wat op onderwys, gesondheid en maatskaplike dienste, asook behuising, grond- en infrastruktuur hervorming fokus (Growth, Employment and Redistribution 1996: 15).

Thornhill en Hanekom (1979: 165) is van mening dat daar kennis geneem behoort te word van die onderskeie gelowe, politieke sienswyses, kulturele agtergrond, taal en waardes. Openbare bestuurders behoort die verskeie opvattinge en waardes in gedagte te hou as die organisasiekultuur bepaal word. Daar behoort van die volgende vier basiese behoeftes van die gemeenskap kennis geneem te word:

- (a) 'n Sin vir welvaart sodat materiële vooruitgang verkry kan word.



- (b) 'n Sin vir billikheid ten einde te verseker dat die individu in vergelykbare situasies regverdig behandel word.
- (c) 'n Sin vir prestasie sodat die individu kan voel hy of sy toon vooruitgang.
- (d) 'n Sin vir deelname in die bepaling van doelwitte wat nagestreef behoort word (Thornhill en Hanekom 1979: 166).

Vanuit die voorafgaande kan die afleiding gemaak word dat die openbare bestuurder binne die sosiale omgewing funksioneer. Openbare bestuurders behoort die maatskaplike en sosiale behoeftes en waardes in gedagte te hou as dagtake uitgevoer word en die organisasiekultuur geïmplementeer word.

2.3.4 Tegnologiese omgewing

Die tegnologiese omgewing is 'n snelgroeiende, veranderende omgewing wat 'n direkte invloed op die werksaamhede van die openbare bestuurder uitoefen. Inligting word meerendeels deur ondergeskiktes versamel en verwerk wat soms meebring dat hulle hul eie menings aan die verwerkte inligting verleen wat tot onakkuraatheid kan lei. Vanweë die ontwikkeling in, byvoorbeeld, die rekenaarveld kan meegebring word dat korrekte inligting vinniger verkry, verwerk en geïntegreer word.

Volgens Klinger en Nabandian (1985: 35) beïnvloed tegnologiese veranderinge nie net die vraag en aanbod na verskeie vaardighede nie, maar dit het ook 'n invloed op die beplanning van mannekrag, tegnieke vir werwing en opleidingsvereistes. Die Suid-Afrikaanse ekonomie beslaan 'n oneweredige verspreiding van hulpbronne en daarom behoort die tegnologie aandag te geniet ten einde aan die verwagtinge van die burgers te voldoen (Heropbou- en Ontwikkelingsprogram 1994: 35).



Deur van tegnologiese hulpmiddels gebruik te maak, kan daar veranderinge in die Suid-Afrikaanse staatsdiens plaasvind. Daar kan dus wegbeweeg word van 'n ouderwetse, klassieke en mensverhoudingsbenadering (Fourie 1989: 68). Die openbare bestuurder behoort egter in gedagte te hou dat die ouderwetse, klassieke mensverhoudingsbenadering, onder andere, 'n integrale deel van die organisasiekultuur uitmaak en nie sonder deeglike nadenke geïgnoreer kan word nie.

2.3.5 Arbeidsomgewing

Artikel 197 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) maak voorsiening vir 'n enkele staatsdiens vir die Republiek van Suid-Afrika wat behoort te funksioneer en gestruktureerd moet wees ingevolge van nasionale wetgewing, en wat die wetgewende beleid van die regering-van-die-dag moet uitvoer. Geen werknemer van die staatsdiens mag begunstig of benadeel word vanweë die persoon se politieke oortuiging nie. Die provinsiale regerings is verantwoordelik vir die werwing, aanstelling, bevordering, oorplasing en afdanking van lede van die staatsdiens op provinsiale vlak binne 'n raamwerk van eenvormige norme en standaarde van toepassing op die staatsdiens.

Die Wet op Arbeidsverhoudinge, 1995 (Wet 66 van 1995) stel dit ten doel die bevordering van ekonomiese ontwikkeling, sosiale gelykheid, arbeidsvrede en die demokratisering van die werksplek, deur onder andere, 'n raamwerk te voorsien waarbinne werknemers en hul vakbonde, werkgewers en werkgewerorganisasie -

- (i) kollektief vir die bepaling van lone, terme vir indiensneming en ander relevante sake; en
- (ii) die formulering van industriële beleid kan beding.



Die kultuur binne arbeidswetgewing is ook besig om te verander, aangesien daar beweeg word na 'n tendens dat die ministrie meer mag behoort te verkry rakende aangeleenthede soos menslike hulpbronbestuur, beleidsake en arbeidsverhoudinge. Departemente behoort dan ook meer outonomie te verkry, wat daartoe sal lei dat die openbare bestuurder ook hierdie invloed op die organisasiekultuur behoort te bestudeer en te bestuur.

2.4 GEVOLGTREKKING

Die openbare bestuurder funksioneer binne 'n komplekse en snel-groeiende staatsdiens. In die hantering van omgewingseise wat aan openbare bestuurders gestel word, behoort optredes aan die normatiewe rigsgoere gemeet te word. Die normatiewe rigsgoere is die eerbiediging van die Grondwet as oppergesag, openbare aanspreeklikheid en verantwoordelikheid, openbare doeltreffendheid, toepassing van die Administratiefreg, eerbiediging waardes wat in die samelewing geld, die handhawing van hoë etiese normes en waardes en sosiale gelykstelling en geregtigheid. Die normatiewe rigsgoere verwys na die kriteria wat aangewend behoort te word ten einde doeltreffende optrede van openbare bestuurders te verwesenlik.

Die omgewingsfaktore waarbinne die openbare bestuurder funksioneer is dinamies van aard en verander voortdurend. Die Suid-Afrikaanse samelewing stel voortdurende eise aan die staatsdiens en soos wat die heterogene samelewing se behoeftes verander, so verander die eise wat vanuit die verskillende omgewings aan die openbare bestuurder gestel word. Die onderskeie omgewings wat 'n invloed op die bestuurstaak van die openbare bestuurder uitoefen is, die ekonomiese, politieke, sosiale, tegnologiese en arbeidsomgewing.

Ten einde 'n beter begrip te kan vorm van die eise wat aan die openbare bestuurder gestel word, word daar in die volgende hoofstuk aandag

verleen aan die bestuurserise wat aan die openbare bestuurder gestel word en die hantering van die bestuurstaak van die openbare bestuurder.

HOOFSTUK 3

DIE BESTUURSTAAK VAN DIE OPENBARE BESTUURDER

3.1 INLEIDING

Openbare bestuurders funksioneer in 'n milieu waar die arbeidsomgewing, byvoorbeeld, vereis dat optrede onkreukbaar behoort te wees. Normatiewe rigsgoere, soos byvoorbeeld openbare aanspreeklikheid en verantwoordelikheid word daargestel as kriteria vir gedrag.

Die staatsdiens van die Republiek van Suid-Afrika is daar om aan die behoeftes en eise van die gemeenskap te voldoen. Die staatsdiens behoort om hierdie rede meer verteenwoordigend te wees van die breë gemeenskap. Die openbare bestuurder vervul 'n noodsaaklike rol om die behoeftes van die gemeenskap te bevredig en doeltreffende dienslewering te handhaaf en het daarom 'n omvattende bestuurstaak.

Bestuurseise wat aan openbare bestuurders gestel word, is sowel intern as ekstern van aard. Interne eise bring mee dat personeel op so 'n wyse gekeur en geplaas word dat gestelde doelwitte bereik kan word. Eksterne eise omsluit, onder andere, rasionalisering, weerstand teen transformasie en etiese gedrag in die staatsdiens in, wat saam met die interne eise 'n invloed op die organisasiekultuur uitoefen.

Bestuurseise wat aan die openbare bestuurder gestel word verander voortdurend en die openbare bestuurder behoort die eise en die teenstand teen die transformasieproses deur doeltreffende beplanning, besluitneming, organisering, leidinggewing en kontrole te bestuur. Openbare bestuurders behoort oor sekere persoonlikheidsvereistes en

vaardighede te beskik ten einde die noodsaaklikheid van ontwikkeling in die organisasie en die organisasiekultuur te besef.

3.2 DIE BESTURSEISE WAT AAN DIE OPENBARE BESTUURDER GESTEL WORD

Openbare bestuurders word voortdurend met nuwe eise gekonfronteer wat dinamies is en voortdurend verander. Openbare bestuurders, behoort oor die vermoë te beskik om in die nastrewing van openbare doelwitte by verskillende eise aan te pas en die eise sodanig te hanteer dat die weerstand wat mag voorkom, doeltreffend bestuur kan word. Die volgende eise word aan die hedendaagse openbare bestuurder gestel.

3.2.1 Interne eise

Die openbare bestuurder behoort doelwitte en prioriteite vir die organisasie daar te stel en 'n plan van aksie te formuleer ten einde gestelde doelwitte te bereik, soos byvoorbeeld 'n strategiese plan. In die daarstelling van 'n organisasiekultuur behoort die openbare bestuurder personeel op so 'n wyse te keur en te plaas dat hul doeltreffend tot die organisasie en die betrokke kultuur sal bydra. Die sukses van 'n organisasie is gesetel in die werkers, hul kundigheid, vaardigheid en bekwaamheid (Shafritz en Hyde 1991: 260).

Die Staatsdiensregulasies (D/1/C), 1999, maak voorsiening vir fondse waarvolgens menslike hulpbronne doeltreffend gewerf, behou, bestuur en ontwikkel volgens die vereistes wat departemente stel. Beplanning omsluit realistiese doelwitte vir die bereiking van verteenwoordiging van die samelewing.

Begrotingstekorte plaas verdere stremminge op openbare dienslewering. Die Witskrif op die Transformering van Openbare Dienslewering (Batho Pele Witskrif), 1997, stel dat die Batho

Pele/Mense eerste inisiatief gelewer behoort te word binne departementele hulpbrontoedelings en dat die lewering van doeltreffende dienste bepaal sal word deur die mate waarin nasionale en provinsiale departemente daarin sal slaag om fondse te spaar. Die bestuur van openbare finansies behoort voortdurend verbeter te word deur, byvoorbeeld, die verbetering van bestuursinligting rakende bestedingspatrone.

Cook en Russel in Van der Walt en du Toit (1998: 387) stel die volgende interne omgewingseise aan openbare bestuurders:

- (a) Administratiewe en bestuurseise, soos byvoorbeeld veranderingsbestuur en die oplos van probleme.
- (b) Eise rakende persoonlike intelligensie eise soos onderwys en akademiese kwalifikasies van openbare bestuurders.
- (c) Voldoende, relevante bestuursinligting wat besluitneming kan beïnvloed.
- (d) Genoegsame tyd om inligting te ontleed ten einde medium- en langtermynbeplanning moontlik te maak.
- (e) Voldoende kennis om bestuursbesluite te neem.
- (f) Die identifisering en omskrywing van knelpunte, aangesien dit van belang is dat openbare bestuurders die behoeftes en belange van die samelewing monitor om sodoende dienste aan te pas.
- (g) Menslikehulpbronbeperkings, byvoorbeeld ongeletterdheid.
- (h) Tekort aan legitimiteit wat voorkom behoort te word deur, byvoorbeeld, 'n deelnemende bestuursbenadering te volg.

Verskeie faktore verhoog die kompleksiteit van die eise wat aan openbare bestuurders gestel word. Openbare bestuurders moet dikwels kritiek vanuit eie gelede verduur, byvoorbeeld aan die een kant as die program van regstellende aksie nie op meriete deurgevoer word nie en aan die ander kant mag kritiek uitgespreek word as nuwe aanstellings en bevorderings nie teen 'n vinniger tempo plaasvind nie (Van der Walt en du Toit 1998:392).

3.2.2 Eksterne eise

Shafritz en Hyde (1991: 260) stel dat die openbare bestuurder nou met openbare bestuurders moet saamwerk wat hoër in die gesagstruktuur as hy of haar is. Openbare bestuurders behoort interdepartementeel saam te werk sodat die gestelde doelwitte tot bevrediging bereik kan word. Dit is ook nodig om in gedagte te hou dat die openbare bestuurder as die skakel tussen die regering, die publiek en die media dien. Soos reeds gemeld, is die openbare bestuurder in die openbaar aanspreeklik en verantwoordelik vir alle optredes.

Verskeie eise word vanuit verskillende omgewings, byvoorbeeld die politieke omgewing, aan openbare bestuurders gestel. Die politieke omgewing stel eise aan die regering deur byvoorbeeld, vakbonde en godsdienstige groepe wat in interaksie met die regering is en besluitneming mag beïnvloed. Hierdie interaksie verwys na aksies soos stakings, protesoptogte en wegbly-aksies wat as 'n eksterne eis begin en dan 'n interne eis word. Stakings kan, byvoorbeeld, tot gevolg hê dat dienste, soos vullisverwydering, nie gelewer word nie (du Toit en Van der Walt 1997: 293).



Eksterne eise word ook aan departemente gestel. Die Departement van Vervoer moet, byvoorbeeld, vervoerdienste verskaf wat die implikasie inhou dat die staat verplig is om vervoermiddels en vervoerdienste te reguleer om die bevolking teen uitbuiting te beskerm. Die regulering van die verhouding tussen werkgewers en werknemers en die plasing van werkloos in betrekking is voorbeelde van eise wat aan die Departement van Arbeid gestel word (Cloete 1993:265-266).

Die Departement van Openbare Werke se tradisionele werksaamhede is getransformeer om sodoende ontwikkeling aan te help as deel van die Departement se bydrae tot die sosio-ekonomiese doelwitte van die regering. Die Nasionale Openbare Werke-program het, byvoorbeeld, die bousektor met transformasie bygestaan. 'n Eksterne eis wat, byvoorbeeld, aan die Departement van Finansies gestel word, is die regering se verbintenis om by te dra tot pogings om ontwikkeling in Afrika te finansier deur 'n landbystandstrategie op te stel (Die Regering se verslag aan die nasie 1998: 30,42) .

3.2.3 Rasionalisering

Hatting (1986: 48) stel dat die konsep "rasionalisering" omskryf kan word as die logiese proses waardeur 'n projek, instelling of diens meer ekonomies saamgestel word deur die arbeid, tyd en rou materiale te verminder of af te skaal sodat die produksiekoste verlaag kan word. Die Wet op Arbeidsverhoudinge, 1995 (Wet 66 van 1995) stel ten doel die bevordering van ekonomiese ontwikkeling, sosiale regverdigheid, arbeidsvrede en die demokratisering van die werksomgewing. Die rasionaliseringsproses behoort nie net gesien te word as 'n proses waar personeel afgedank gaan word om die instelling meer



vaartbelyn te maak nie. Rasionalisering behoort beskou te word as 'n strategie of 'n taktiek, met ander woorde 'n middel tot 'n doel (Hugo 1992:73).

Daar moet 'n duidelike onderskeid tussen rasionalisering en regstellende aksie getref word, aangesien dit die organisasiekultuur kan beïnvloed. Cloete en Mokgoro (1995:72) stel dat regstellende aksie in wese 'n poging is om die ongelykhede in die historiese werkerskorps reg te stel. Die Staatsdienspersoneelkode, 1994 (BV11/1/4) omskryf regstellende aksie "...as die proses om die onreëlmatighede van die verlede reg te stel wat ontstaan het as gevolg van diskriminerende wette en/of praktyke. Vakante poste wat as gevolg van die rasionalisering van die staatsdiens wel beskikbaar is, kan deur 'n proses van regstellende aksie gevul word."

Ingevolge die Staatsdienswet, 1994 (Wet 103 van 1994) hou die rasionalisering van die staatsdiens ook verband met die herstrukturering van owerheidstrukture sodat 'n doeltreffende administrasie geskep kan word. Rasionalisering in hierdie opsig bring mee dat funksies weer aan die nasionale en provinsiale regerings ooreenkomstig die wetgewende bevoegdhede van die verskillende owerhede toegewys word. Sekere beginsels behoort egter nagekom te word in die herstrukturering van die Suid-Afrikaanse staatsdiens, te wete:

- (a) daar behoort met dienste op 'n ordelike wyse voortgegaan te word;
- (b) geen wetlike onsekerheid behoort ten opsigte van die oorgangsmaatstawwe en aksies te bestaan nie;



- (c) oorgang behoort vinnig met die minste ontwrigting te geskied;
- (d) die koste rakende die oorgang behoort so laag as moontlik gehou te word; en
- (e) oorgangsmaatstawwe en programme behoort deur die regte verkose owerhede goedgekeur te word (Skweyiya en Vil-Nkomo 1995: 218-219).

Die rasionalisering van die staatsdiens fokus dan ook op die vestiging van outonomieit aan bestuur en hulpbronbeheer in die onderskeie departemente. Operasionele en finansiële aanspreeklikheid word vereis ten einde die gestelde doelwitte te bereik. Departemente hoort voorts volle verantwoordelikheid te aanvaar vir die ontwikkeling van die interne organisasie en posklassifikasie. Die implikasie van rasionalisering van die staatsdiens bring mee dat die vermindering van 25 651 poste 'n gepaardgaande besparing van R1 017, 027 miljoen oor 'n drie jaar tydperk sal inhou (Jaarverslag van die Departement van Staatsdiens en Administrasie 1998: 8).

In die tyd van onsekerheid vier gerugte hoogty. 'n Vertrouenskrisis kan in enige departement ontstaan, omdat die werksekuriteit van die personeel bedreig en die organisasiekultuur beïnvloed word. Die gevolg van die wanopvatting wat nie vroegtydig deur die openbare bestuurder reggestel is nie, kan insluit dat personeel dislojaal teenoor die staatsdiens word. Produktiwiteit kan ook daardeur beïnvloed word. Sommige beplanners is nietemin van mening dat onsekerheid as motiveerder tot hoër produktiwiteit aanleiding kan gee (Jordaan 1993: 10-11). Openbare bestuurders behoort oor die vermoë te beskik om die onsekerheid en

weerstand op so 'n wyse te bestuur dat die organisasie nie negatief beïnvloed word nie.

3.2.4 Weerstand teen transformasie

Transformasie kan omskryf word as 'n gedaanteverandering, met ander woorde die wegbeweeg van vorm of gedaante na 'n ander vorm of gedaante (Odendal et al. 1988: 1164). Verandering kan dus verklaar word as die proses waardeur 'n organisasie behoort te gaan om by 'n nuwe tegnologiese, ekonomiese of politieke omgewing aan te pas. Organisasie verandering kan in twee vorme plaasvind, te wete ewolusionêre verandering of strategiese verandering. Ewolusionêre verandering word veroorsaak deur eksterne eise vanuit die omgewing, terwyl strategiese verandering op nie-roetine eise dui wat aanpassing in organisasiestrukture, -rolle en -doelwitte vereis (Roberts en Hunt 1991: 547-548).

Williams (1982: 328) stel dit dat die doel van die bestuur van hervorming is om te verseker dat die delikate balans tussen die eise vir transformasie en die noodsaaklikheid vir stabiliteit in die organisasie gehandhaaf word. Die bestuur van transformasie word geïmplementeer sodat daar met die veranderinge in die omgewing tred gehou kan word. Veranderinge op die gebied van die tegnologie en politieke veranderinge noodsaak gesofistikeerde bestuur van hervorming.

Indien organisasies nie saam met die omgewing hervorm waarbinne die organisasie funksioneer nie, kan dit meebring dat die organisasie se voortbestaan bedreig word. Die organisasie behoort derhalwe te poog om by die omgewing aan te pas deur interne aanpassings te maak wat eie is aan die organisasiestruktuur. Die openbare bestuurder behoort dus 'n

bestuurstyl en kultuur daar te stel waarmee die uitdagings en geleenthede van die toekoms suksesvol gehanteer kan word (Harvey en Brown 1992: 39-40).

Adonisi (1995: 10) stel dat persone in die organisasie binne 'n "area van bekendheid" wil bly, bedoelende dat daar nie te veel veranderinge moet plaasvind sodat die omgewing onherkenbaar is nie. Vroue en nie-blanke mans voel dan ook ongemaklik met die historiese kultuur wat deur die wit/ Europese mans gedomineer is en wat in organisasies aanwesig is. Openbare bestuurders is onder meer verantwoordelik vir die implementering van beleid en dienslewering. Indien openbare bestuurders, byvoorbeeld, nie die program van regstellende aksie implementeer nie, kan hul 'n posisie skep waar transformasie benadeel word. Indien die organisasie doeltreffend getransformeer is, dan kan gestel word dat rasionalisering suksesvol was (Adams 1993: 17). Die bestuur van transformasie is 'n deurlopende proses waarby noue kontak met die omgewing gehandhaaf behoort te word en die openbare bestuurder behoort altyd eties op te tree in die hantering van eise om verandering.

3.2.5 Etiese gedrag in die staatsdiens

Die Suid-Afrikaanse samelewing word gekenmerk deur 'n heterogene gemeenskap waarbinne die mense, onder andere, volgens, hul waardestelsels en kulture verskil. Die taak van die openbare bestuurder word deur hierdie diversiteit bemoeilik, aangesien 'n verskeidenheid eise aan hom of haar gestel word wat van gemeenskap tot gemeenskap en van kultuur tot kultuur wissel (Hanekom et al. 1993: 162).

Etiek in die staatsdiens word gevind in die etiese en morele optrede van openbare bestuurders wat in 'n gedragskode vervat word. Dreyer (1971: 26) omskryf 'n gedragskode as 'n stel reëls vir 'n gedrag deur 'n hoër gesag aan 'n spesifieke homogene groep werknemers. Volgens Hanekom en Thornhill (1987: 163). Cf. ook Van der Walt en Helmbold (1995: 167) bevat 'n gedragskode ten minste vier kenmerke, te wete:

- (a) die aanmoediging en behouding van verantwoordelike gedrag deur openbare bestuurders;
- (b) die bevordering van die publiek se vertroue in die integriteit van openbare bestuurders;
- (c) die voorsiening van riglyne aan openbare bestuurders ten opsigte van optredes teenoor ander openbare bestuurders, verkose verteenwoordigers, lede van die publiek en die wetgewende en uitvoerende gesag; en
- (d) die voorsiening van riglyne aan openbare bestuurders met verwysing na diskresionêre magte.

Deur van 'n etiese gedragskode gebruik te maak, kan verskeie waardes in 'n gesamentlike waardesisteem verenig word waaraan alle aksies, hetsy van openbare bestuurders of politieke groeperings, gemeet kan word (Van der Walt en Helmbold 1995: 167). Vanuit die voorafgaande kan die afleiding gemaak word dat die openbare bestuurder op so 'n wyse behoort op te tree dat die moreel-etiese normas en waardes nagekom word wat deur die gemeenskap aanvaar word. Etiese gedrag in die organisasie en die organisasiekultuur behoort in die bestuurstaak van die openbare bestuurder nagekom te word.

3.3 DIE BESTUURSTAAK VAN DIE OPENBARE BESTUURDER

Volgens Kast en Rosenzivieg (1985: 401. Cf. ook Grobler 1995: 26) kan die bestuurstaak beskryf word as die basiese funksies wat verrig word sodat die doel van die instelling bereik kan word. Hoewel die openbare bestuurder nie noodwendig 'n formele proses van doelwitformulering, hulpbronverkryging, beplanning, organisering, implementering en kontrole sal volg nie, word basiese bestuursfunksies wel verrig. Vir die doeleindes van hierdie verhandeling word die bestuursfunksies te wete beplanning, besluitneming, organisering, leidinggewing en kontrole voorgehou. Die genoemde bestuursfunksies sal vervolgens ontleed word.

3.3.1 Beplanning

Lubbe (1993: 55) stel dat die beplanningsfunksie die proses van besluitneming aangaande die toekoms is. Beplanning is nodig sodat doelwitte geformuleer kan word en prosedures geskep kan word om die doelwitte te bereik. Beplanning is volgens Hellriegel en Sloan (1988: 12-13) om die volgende redes noodsaaklik:

- (a) Planne stel openbare bestuurders in staat om hulpbronne te identifiseer en die instelling se hulpbronne tot die bereiking van doelwitte te verbind.
- (b) Planne stel bestuurders in staat om te besluit of aksies en afwykings met die gestelde doelwitte ooreenkom.
- (c) Planne stel bestuurders in staat om vordering te meet en verbeteringe aan te bring.

Saayman (1993: 9) stel dat die eenvoudigste betekenis van beplanning daarin gesetel is dat dit ten doel het om vooraf te besluit wat gedoen sal word, hoe dit gedoen sal word, wanneer dit gedoen sal word en wie dit sal doen. Beplanning, as 'n

bestuursfunksie, het dus te make met besluitneming ten einde organisatoriese doelwitte te bereik.

3.3.2 Besluitneming

Besluitneming word omskryf as 'n proses waar daar 'n keuse gemaak behoort te word tussen twee of meer alternatiewe (Frunzi en Savini 1991: 154. Cf. Robbins 1984: 57). Individue word binne die organisasie beïnvloed deur besluitnemingsprosesse en die openbare bestuurder se bekwaamheid word bepaal aan sy of haar vermoë om goeie besluite te neem (Fox *et al.* 1991: 135). Frunzi en Savini (1991: 156) tref 'n onderskeid tussen die verskillende soorte besluite wat geneem kan word, te wete: eenvoudige of komplekse besluite, kort of langtermyn besluite, individuele of organisatoriese besluite, dringende of nie-dringende besluite en geprogrammeerde of nie-geprogrammeerde besluite.

3.3.3 Leidinggewing

Die konsep leierskap kan in verskeie kontekste omskryf word. Leierskap word beskou as die fokus van die groep, 'n persoonlikheidseienskap, 'n invloed- en magsuitoefening en 'n dwangmaatreël. Die term leidinggewing verwys dan ook na die interaksie tussen lede van 'n groep wat daarna streef om probleme op te los en doelwitte te bereik (Bass 1990: 20).

Reynders (1975: 100) omskryf leidinggewing as die oordrag van inligting aan ondergeskiktes wat insluit die missie en doelwitte van die organisasie wat 'n integrale deel van die organisasiekultuur is, die opdra van take aan ondergeskiktes en die toesighouding en kontrole oor ondergeskiktes se werk. Deur leidinggewing word stappe gedoen om prestasie en produktiwiteit te verhoog, ondergeskiktes te dissiplineer en konflik te hanteer. Die taak van



die openbare bestuurder, as die leidinggewende beampete, van die organisasie, is om op alle vlakke omstandighede te skep waarbinne die individue kan saamwerk sodat die organisasie se doelwitte bereik kan word.

3.3.4 Organisering

Ten einde openbare instellings daar te stel en in stand te hou, behoort 'n aantal aktiwiteite uitgevoer te word. Die aktiwiteite staan bekend as organiserings-funksies. Die konsep organisering impliseer die daarstelling van die struktuur van die instelling en die rangskikking van die personeel wat vir die uitvoering van die funksies verantwoordelik sal wees (Cloete 1993: 99).

Volgens Fox et al. (1991: 87) kan organisering beskou word as 'n proses waar verskeie aktiwiteite gekombineer word om 'n geheel te vorm en in werking gestel word om doelwitte te bereik. 'n Organisasie se doelwitte en planne behoort in hierdie konteks weerspieël te word, die gesag van die openbare bestuurders te verklaar en die personeel aan te dui wat nodig is om die poste te vul. Organisering hou gevolglik formele of strukturele en informele of menslike aspekte in wat die organisasie en organisasiekultuur beïnvloed.

3.3.5 Kontrole

Robbins (1980: 376) omskryf kontrolering as die proses waardeur aktiwiteite gemonitor word om te bepaal of die individuele eenhede en die organisasie se hulpbronne doeltreffend benut word om gestelde doelwitte te bereik en in gevalle waar die doelwitte nie bereik word nie, die nodige regstellings te implementeer. Aksies kan dus geloods word om nie net afwykings reg te stel nie, maar ook om afwykings te voorkom. Die belangrikheid van kontrole as

'n bestuursfunksie is gesetel in die vermoë van die openbare bestuurder om gesag te deleger. Delegering vereis dat die delegeerder terugvoering en inligting behoort te verkry rakende die ondergeskiktes. Aangesien die openbare bestuurder aanspreeklik gehou word, behoort hy of sy op hoogte te bly van die ondergeskiktes se vordering.

Die afleiding wat uit die voorafgaande gemaak kan word, is dat die bestuurstaak van die openbare bestuurder kompleks is. Die kompleksiteit word verhoog, omdat daar ten alle tye gepoog behoort te word om organisatoriese doelwitte te bereik. Die gestelde doelwitte kan bereik word as die bestuursfunksies te wete beplanning, organisering, leidinggewing en kontrole gebruik word. Die openbare bestuurder vertolk verskillende rolle in die organisasie. Die rolverdeling van die openbare bestuurder sal vervolgens ontleed word.

3.4 DIE ROLVERDELING VAN DIE OPENBARE BESTUURDER

Gedurende die 1970's het Mintzberg die tradisionele funksionele benadering gekritiseer en verklaar dat dié benadering onrealisties is. Mintzberg het bevind dat die bestuursfunksies van openbare bestuurders weinig inligting verskaf van waaroor bestuur werklik handel en die voorstel gemaak dat 'n persoon 'n beter bestuurder word deur op sekere sleutelrolle te fokus. Mintzberg het die doen en late van 'n groep bestuurders bestudeer en daarna tot die gevolgtrekking gekom dat openbare bestuurders ongeveer tien verskillende rolverdelings vertolk (Smit en Cronjé 1992: 37-38). Die tien rolverdelings word verder in drie hoofkategorieë gegroepeer en word in die interpersoonlike rol, inligtingsrol en besluitnemingsrol verdeel. Voorafgaande word vervolgens omskryf.

3.4.1 Interpersoonlike rol

Ten eerste vervul die openbare bestuurder 'n leierskapsrol, byvoorbeeld, die delegering van take aan ondergeskiktes en ten tweede het die openbare bestuurder 'n rol ten opsigte van die handhawing van goeie betrekkinge tussen die verskillende openbare bestuurders in die betrokke departement, sowel as met openbare bestuurders van ander staatsdepartemente (Smit en Cronjé 1992: 38). Ter uitbreiding van die openbare bestuurder se leierskapsrol, het Taylor (1983: 34) drie tipes leiers geïdentifiseer, te wete:

- (a) die konformis wat vasklou aan tradisionele prosedures en metodes en word nie as 'n bedreiging deur byvoorbeeld, die politici gesien nie. Die konformis kan as 'n tipe *laissez-fair* leier beskou word;
- (b) die dialektis leier en aanvaar in- en uitsette van ondergeskiktes ten einde die werksomgewing meer aangenaam te maak. Die dialektis is voortdurend in aanraking met die ondergeskiktes deur middel van vergaderings en besprekings. 'n Demokratiese leier kan as 'n dialektis beskou word, en
- (c) die determinis kan as 'n outokratiese leier beskou word synde die determinis onder die indruk verkeer dat hy of sy verkose is om alleen die omgewing in 'n bepaalde rigting te lei. Dit is vir hierdie leier moeilik om take te delegeer, want hy of sy voel dat gesag en mag dan ook gedelegeer word.



3.4.2 Inligtingsrol

Die interpersoonlike rol stel openbare bestuurders in staat om inligting by kollegas en openbare bestuurders op 'n lae orde in te samel waarna dit vir die openbare bestuurder moontlik is om besluite aangaande bestuursaangeleenthede in die betrokke departement te neem. Die inligtingsrol van die openbare bestuurder fokus op die monitering en insameling van inligting aangaande die probleme wat in die departement voorkom. Die inligting word ontleed en relevante inligting word aan kollegas en openbare bestuurders op 'n lae orde verskaf. Die openbare bestuurder is 'n skakel in sy of haar departement se kommunikasieproses en as deel van die inligtingsrol tree die openbare bestuurder ook as woordvoerder van of namens die departement op. Die inligtingsrol is noodsaaklik, aangesien inligting die lewensbron van die departement is vanweë die openbare bestuurder se kontak binne en buite die departement. Die openbare bestuurder beskik ook onder normale omstandighede oor meer inligting as die ondergeskikte openbare bestuurders van die departement (Smit en Cronjé 1992: 38. Cf. ook Kreitner 1986: 15).

3.4.3 Besluitnemingsrol

Die ontwikkeling van interpersoonlike verhoudings en die insameling en ontleding van inligting is primêre funksies van die besluitnemingsrol wat die openbare bestuurder behoort te vervul. Deur die besluitnemingsrolle word strategieë geformuleer en in werking gestel wat die organisasiekultuur versterk. Plunkett en Attner (1994: 21) stel dat daar vier besluitnemingsrolle vir openbare bestuurders geïdentifiseer kan word, te wete die entrepreneur, probleemhanteerder en onderhoudvoerder, die

hulpbrontoedeler en onderhandelaar. Om die voorgenoemde rolverdelings suksesvol te vervul, behoort die openbare bestuurder oor bepaalde bestuursvaardighede te beskik.

3.4.4 Bestuursvaardighede van die openbare bestuurder

Produktiwiteit is een van die noodsaaklikste elemente in die organisasie. Indien produktiwiteit laag is, kan dit aanleiding daartoe gee dat die organisasie nie die doelwitte kan bereik wat daargestel is nie. Ondergeskiktes se bydraes hang dus ten nouste saam met organisatoriese doeltreffendheid en doelgerigtheid en daarom is dit van belang dat openbare bestuurders poog om omstandighede te skep waarbinne werkverrigting bevredigend kan geskied.

Ten einde die bestuurstaak suksesvol uit te voer, behoort openbare bestuurders aan bepaalde vereistes te voldoen, soos byvoorbeeld persoonlikheids- en vaardigheidsvereistes. Bass (1990: 98-112) verklaar dat die vereistes wat in een geval sukses te weeg gebring het, nie noodwendig in ander gevalle suksesvol sal of kan wees nie. Enkele van die persoonlikheidsvereistes waaraan 'n openbare bestuurder behoort te voldoen, is as volg:

- (a) Openbare bestuurders behoort emosionele rypheid te hê en behoort ook hul persoonlike tekortkominge te besef.
- (b) Die optrede van die openbare bestuurder behoort van integriteit te getuig.
- (c) Hy of sy behoort toegewyd en lojaal te wees en selfs nie vanweë 'n mislukking moed te verloor nie.
- (d) Die openbare bestuurder behoort 'n taak met entoesiasme en ywer aan te pak.

- (e) Die openbare bestuurder behoort selfversekerd te wees en ondergeskiktes behoort op hom of haar te vertrou.
- (f) 'n Openbare bestuurder behoort onbaatsugtig, aanpasbaar en buigsaam te wees.
- (g) Hy of sy behoort intelligent te wees en oor die vermoë te bekik om ondergeskiktes se optredes te verstaan.

Openbare bestuurders behoort oor bepaalde vaardigheidsvereistes te beskik, want persoonlikheidsvereistes maak nie alleen van 'n persoon 'n leier of 'n openbare bestuurder nie. Bass (1990: 98-112) identifiseer die volgende vaardigheidsvereistes, te wete:

- (a) Die openbare bestuurder behoort oor insig te beskik wat uit ervaring voortspruit sodat daar met inisiatief opgetree kan word om probleme op te los.
- (b) Besluite behoort op die beleid van die regering-van-die-dag gegrond te word.
- (c) Tegnologiese en wetenskaplike hulpmiddele en kennis wat tot die openbare bestuurder se beskikking is, behoort benut te word.
- (d) Die openbare bestuurder behoort oor die vermoë te beskik om take doelgerig te deleger, sodat die ondergeskiktes se vermoëns ten volle benut kan word.
- (e) Vaardige kommunikasievermoë lei daartoe dat die openbare bestuurder aandagtig na die ondergeskiktes kan luister, asook om, byvoorbeeld, die doelwitte en missie van die organisasie aan die ondergeskiktes oor te dra.



- (f) Openbare bestuurders behoort oor kundigheid en kennis te beskik om ondergeskiktes te lei en te onderrig.
- (g) Die openbare bestuurder behoort bevoeg te wees om individue in 'n groep as 'n span saam te bind sodat die organisasie se doelwitte gesamentlik bereik kan word.
- (h) Duidelike en bereikbare doelwitte behoort nagestreef te word. Doelwitte wat voortdurend onbereikbaar is, kan tot lae moraal lei.

Vanuit die voorafgaande persoonlikheids- en vaardigheidsvereistes blyk dit dat 'n openbare bestuurder 'n positiewe ingesteldheid teenoor mense behoort te openbaar. Dit is van belang dat openbare bestuurders oor die nodige inisiatief, verbeelding en takt behoort te beskik en behoort by veranderde omstandighede te kan aanpas, asook die noodsaaklikheid van ontwikkeling te besef.

3.5 DIE NOODSAAKLIKHEID VAN ORGANISASIE-ONTWIKKELING

French en Bell (1978: 38-45. Cf. ook Lubbe 1993: 30) skryf:

“... a long effort to improve an organization’s problemsolving and renewal processes, particularly through a more effective and collaborative management of organization culture - with special emphasis on the culture of formal work teams - with the assistance of a change agent, to catalyst, and the use of theory and technology of applied behavioral science, including action research.”

Hierdie aanhaling verwys na die faktore wat ontwikkeling noodsaak. Fourie (1989: 28) verklaar dat die probleemoplossingsproses verwys na die omgewing waarbinne die organisasie funksioneer, asook die vermoë van die organisasie om bedreigings en geleenthede vanuit die omgewing



te hanteer. Die organisasie funksioneer binne voortdurende veranderende omstandighede en die openbare bestuurder behoort sy of haar styl van probleemoplossing en doelwitbepaling aan te pas om tred te hou met die eise wat verandering meebring.

Ondergeskiktes kan 'n aandeel in die bestuurstaak van die openbare bestuurder verkry indien die openbare bestuurder 'n deelnemende bestuursbenadering volg. Indien die prosesgerigte navorsingsmetode gebruik word, dan sal bepaal kan word watter aangeleenthede in die organisasie verander behoort te word. Die bewuswording dat daar wel 'n probleem is, vereis dat korrekte inligting ingesamel behoort te word om die probleem op te los. Die organisasiekultuur verwys ook na die heersende aktiwiteite, interaksies, norme, waardes en gesindhede wat in die organisasie aanwesig is (Stoner 1982: 392).

3.6 GEVOLGTREKKING

Bestuurseise wat aan die openbare bestuurder gestel word, is nie net interne eise vanuit die organisasie nie, maar ook ekstern vanuit verskeie omgewings. Begrotingstekorte kan die hoof gebied word deur, byvoorbeeld, die verbetering van bestuursinligting rakende patrone van besteding. Stakings kan, byvoorbeeld, tot gevolg hê dat dienste soos die verwydering van vullis nie gelewer word nie. 'n Eksterne eis aan die Departement van Arbeid is, byvoorbeeld, die plasing van werkloses in betrekkings. Rasionalisering van die staatsdiens het ten doel om die staatsdiens meer verteenwoordigend te maak, asook om die staatsdiens meer doelmatig en doeltreffend te laat funksioneer. Binne 'n organisasie kan gerugte hoogty vier en uit vrees dat personeel hul werk kan verloor, ontstaan daar teenstand teen die transformasieproses. In die staatsdiens is 'n gedragskode vir openbare bestuurders ontwikkel sodat openbare bestuurders hul funksies op 'n eties korrekte, aanspreeklike en verantwoordelike wyse kan uitvoer.

Openbare bestuurders behoort te poog om ondergeskiktes byvoorbeeld, by die bepaling van organisatoriese doelwitte te betrek. Hierdie betrokkenheid kan verkry word indien die openbare bestuurder ondergeskiktes by die bestuursfunksies betrek. Die dialektis, as openbare bestuurder, verwelkom in- en uitsette van ondergeskiktes en besef dat ontwikkeling die veranderende omstandighede, noodsaaklik is. Die organisasiekultuur vorm die kern van die organisasie en is 'n faktor wat ontwikkeling noodsaak. Ten einde die organisasiekultuur beter te begryp, word die ontstaan, terminologie en ontwikkeling van 'n organisasiekultuur in die volgende hoofstuk ontleed.

HOOFSTUK 4

DIE ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN 'N ORGANISASIE EN 'N ORGANISASIEKULTUUR

4.1 INLEIDING

Die bestuurstaak van die openbare bestuurder is veelvuldig van aard en word voortdurend met interne en eksterne eise gekonfronteer. Ten einde hierdie eise doeltreffend te hanteer, behoort openbare bestuurders van die bestuursfunksies, te wete beplanning, organisering, leidinggewing en kontrole gebruik te maak. Die noodsaaklikheid van ontwikkeling bring mee dat openbare bestuurders begrip behoort te toon vir die oorsprong en ontwikkeling van 'n organisasie en 'n organisasiekultuur.

Wanneer die Suid-Afrikaanse staatsdiens in oënskou geneem word, is dit duidelik dat die staatsdiens 'n ryke geskiedenis van organisasie-ontwikkeling het. Ten einde die ontstaan en ontwikkeling van 'n organisasiekultuur te begryp, is dit nodig om relevante begrippe te ontleed en na die ontstaan van die organisasiekultuur, asook die verskil tussen organisasiekultuur en -klimaat op te let.

Die organisasiekultuur verwys na die kern van die organisasie en die openbare bestuurder behoort alles in sy of haar vermoë te doen om die kultuur te behou en te ontwikkel, asook om die ondergeskiktes van die organisasiekultuur bewus te maak. Kultuur in die organisasie word gevestig deur verhale, rituele, simbole, taal en terminologie. Daar is subeenhede in die organisasie wat tot subgroepe met 'n unieke subkultuur lei. Hierdie subkulture word verdeel in 'n versterkte kultuur, ortosentriese kultuur en 'n kontra-kultuur. Ten einde 'n doeltreffende

organisasie en organisasiekultuur daar te stel, is dit nodig dat die openbare bestuurder die organisasiekultuur bestudeer.

4.2 BEGRIPSVERKLARINGS: KONTEMPORÊRE PERSEPSIES

Ten einde die ontstaan en ontwikkeling van 'n organisasiekultuur te begryp, is dit nodig om eers die relevante menings van spesifieke skrywers te ontleed. Die woorde organisasie-ontwikkeling en organisasiekultuur sal deurlopend in hierdie verhandeling gebruik word en die begrippe sal voorts ontleed word.

4.2.1 Organisasie

Ten einde duidelikheid te verkry oor die rol van die openbare bestuurder in die ontwikkeling van 'n organisasiekultuur, is dit nodig om die woord "organisasie" te ontleed.

- (a) 'n Organisasie is die bepaalde koördinasie van kollektiewe aktiwiteite tussen twee of meer persone. Die persone funksioneer op 'n relatiewe aaneenlopende basis en onder 'n hiërargie van gesag. Die doel van 'n organisasie is om 'n gemeenskaplike doel of doelwitte te bereik (Burton en Obel 1984: 3).
- (b) 'n Organisasie is 'n sosiale entiteit, met 'n spesifieke doelwit en wat deur grense beperk word. Openbare bestuurders binne en buite die grense word in ag geneem. Strukture om aktiwiteite deur openbare bestuurders binne die entiteit (organisasie) te organiseer en te koördineer, word ook beplan (Butler 1991: 1).
- (c) Binne 'n organisasie word aktiwiteite beplan om die doelstellings van die organisasie te bereik. Die menslike, wetenskaplike en tegniese hulpbronne behoort by die

bereiking van doelwitte in ag geneem te word (Miller en Rice 1967: 33).

Vanuit die skrywers se menings kan die afleiding gemaak word dat 'n organisasie na 'n georganiseerde versameling van individue verwys wat interafhanklik binne 'n gestruktureerde, georganiseerde sisteem saamwerk om gesamentlike doelwitte te bereik. Die organisasie is dus die struktuur waarbinne groepe saamwerk om die organisasie doeltreffend en doelgerig te maak en die organisasie te laat ontwikkel.

4.2.2 Organisasie-ontwikkeling

Organisasies ontwikkel om by die veranderde omgewings aan te pas en so ook ontwikkel die organisasiekultuur. Ten einde die begrip organisasiekultuur te begryp, is dit eers nodig om die begrip organisasie-ontwikkeling te ontleed, en dit sal aan die hand van verskillende skrywers se menings gedoen word.

- (a) Klinger en Nabandian (1985: 77) skryf : "Organization development is a process which uses knowledge and techniques from the behavioral sciences to increase organizational effectiveness by integrating individual desires for growth and development with organization goals".
- (b) Golembiewski en Eddy (1978: 5) skryf: "The organization developments' basic goal focuses on improving the quality of life in organizations by simultaneously meeting individual and collective needs at work".

Die afleiding kan gemaak word dat organisasie-ontwikkeling op die verbetering van die doeltreffendheid van die



organisasie gemik is. 'n Produktiewe organisasie lei tot 'n gesonde organisasiekultuur en organisasieklimaat wat vervolgens ontleed gaan word.

4.2.2 Organisasieklimaat

Sommige skrywers beskou organisasiekultuur en organisasieklimaat as sinonieme (Bate 1984: 46), maar ander skrywers beskou die twee terme as verbandhoudende, maar verskillende konsepte (Ott 1989: 47). Die volgende skrywers omskryf organisasieklimaat as :

- (a) Forehand en Gilmer (1964: 362) beskou organisasieklimaat as: "...the set of characteristics that describes an organization and that
 - (i) distinguish the organization from other organizations;
 - (ii) are relatively enduring over time and;
 - (iii) influence the behaviour of people in the organization".
- (b) Meyer (1967: 14) is van mening dat organisasieklimaat as 'n resultaat van bestuurstyl, organisasiebeleid en algemene bedryfsprosedures ontstaan.
- (c) Lithwin en Stringer (1968: 1) beskryf dit as: "Organizational climate refers to a set of measurable properties of the work environment perceived directly or indirectly by the people who live and work in the environment and assumed to influence their motivation and behaviour."

Clapper (1995: 72) stel dat organisasiekultuur na sigbare gedragspatrone, waardes en gedeelde aannames verwys, terwyl die organisasieklimaat meet of die lede van die organisasie se werksverwagtinge bereik word. Vasu et al. (1990: 257) .Cf. ook Freysen (1998: 255) stel dit dat 'n onderskeid tussen organisasiekultuur en organisasieklimaat op grond van die teorie van Douglas McGregor, te wete Teorie X en Teorie Y getref kan word.

Teorie Y is uitdrukkings van verskillende organisasiekulture en dat werknemers positief ingestel is tot werk en selfgroeï wat tot die beklemtoning van werknemers se outonomie en selfontwikkeling lei. Organisasieklimaat is 'n teenpool vir organisasiekultuur, omdat organisasieklimaat Teorie X aanhang. Teorie X bepaal dat werknemers inherent lui is en dat daar sterk kontrole in die organisasie behoort te wees. Wanneer nuwe werknemers wat Teorie Y- waardes besit, by die organisasie aansluit, kan 'n klimaatprobleem ontwikkel (Vasu et al. 1990: 257), wat die openbare bestuurder behoort te bestuur.

Ouchi in Kreitner en Kinicki (1995: 538) maak voorsiening vir Teorie Z. Volgens Ouchi is Teorie Z kenmerkend aan organisasies wat oor sterk kulture beskik en 'n styl van deelnemende, konsensuele besluitneming aanhang. Die interne kulture van hierdie organisasies is van so 'n aard dat Ouchi dit 'n informele groep noem. Die lede in hierdie organisasie kan sosiaal so betrokke bymekaar raak dat onbekende idees en persone verwerp word. In ekstreme gevalle kan die kenmerke van die organisasie daartoe aanleiding gee dat kreatiwiteit gesmoor word en seksisme en rasisme onwetend plaasvind. As voorbeeld word 'n organisasie

voorgehou wat gedissiplineerd, hardwerkend en eerlik is, maar wat hoofsaaklik blank, manlik en middelklas is.

Kreitner (1995: 611) identifiseer die volgende kenmerke vir Teorie Z-organisasies te wete langtermynindiensneming, stadiger bevorderings, kruis-funksionele beroepsontwikkeling, klem op self kontrole, deelnemende bestuur en 'n belangstelling in die individu as geheel. Teorie Z-organisasies fokus egter op individuele verantwoordelikheid. Die afleiding kan dus gemaak word dat die Suid-Afrikaanse staatsdiens hoofsaaklik op Teorie Z-waardes gegrond was. Die ontstaan en ontwikkeling van 'n organisasiekultuur word later in die verhandeling volledig ontleed.

Moran en Volkwein (1992 : 22 - 35). Cf. ook Clapper (1995 : 73) stel die verskille tussen organisasiekultuur en -klimaat op 'n meer eenvoudige wyse, te wete :

- (a) Weerstandsvermoë: Organisasieklimaat toon 'n relatiewe lae weerstandsvermoë, terwyl organisasiekultuur 'n relatiewe hoë weerstandsvermoë toon.
- (b) Ontwikkeling: Die uithou vermoë van 'n organisasiekultuur is beter omdat dit oor 'n lang periode ontwikkel het, terwyl die klimaat vinniger vorm.
- (c) Verandering: Klimaat vorm vinniger as kultuur en kan daarom vinniger aanpassings maak.
- (d) Manifestering: Klimaat manifesteer op grond van houdings en waardes. In aansluiting hierby, manifesteer kultuur ook op aannames. Kultuur verwys na groepinteraksie en klimaat na mense se reaksies op hierdie groep interaksies.

- (e) Voortbestaan: Klimaat kan as 'n komponent of 'n element van kultuur beskou word.

Die afleiding kan gemaak word dat organisasiekultuur 'n invloed op klimaatvorming uitoefen. Organisasiekultuur is meer implisiet en onsigbaar, terwyl organisasieklimaat uit organisasiekultuur manifesteer en meer sigbaar is. Ten einde die verskil tussen organisasieklimaat en organisasiekultuur beter te begryp, is dit noodsaaklik om 'n ontleding van die term organisasiekultuur te doen.

4.2.4 Organisasiekultuur

Organisasiekultuur is al deur 'n groot aantal skrywers gedefinieer. Vanweë die aard van hierdie verhandeling, sal daar na 'n verskeidenheid skrywers se bydraes gelet word.

- (a) Smith (1988: 12) stel dat "...culture is the shared values and behaviour that knits a community together. It's the rules of the game; the unseen meaning between the lines in the rulebook that assures unity".
- (b) Siehl (1985: 125) verklaar organisasiekultuur as: "Within this context culture consists of values and beliefs that groups within the organization come to share these values and are expressed and transmitted through various means including organizational stories, ceremonies and myths. Viewed from this perspective culture is viewed as a powerful means of implementing control and is of particular relevance to the strategy implementation perspective".
- (c) Pettigrew (1979: 574 - 575) beskou simbole as hulpmiddele tot organisasiepersepsies: "Symbolic construction serves as



a vehicle for group and organizational conception, which has significant functional consequences for the organization”.

- (d) Robbins (1991: 572) stel organisasiekultuur as: “A common perception held by the organization’s members; a system of shared meaning”.
- (e) Morgan (1980: 616) beskryf kultuur soos volg: “Culture as a metaphor draws attention to the symbolic aspects of organizational life. The way in which language, rituals, myths and stories embody networks of subjective meaning are crucial for understanding how organizational realities are created and sustained”.

Organisasiekultuur verwys dus na ‘n stelsel van gemeenskaplike waardes. In elke organisasie is daar patrone van gelowe, rituele, mites en praktyke wat oor etlike jare ontwikkel is en tot organisasie-ontwikkeling bygedra het. Hierdie patrone het ‘n gemeenskaplike verstandhouding oor aanvaarbare optrede tot gevolg. Volgens Daffue (1989: 144) is organisasiekultuur ‘n proses wat mense in ‘n organisasie saambind en wat betekenis en doel aan hulle daaglikse bestaan gee. Robbins (1998: 596) stel dat organisasiekultuur ‘n beskrywende term is wat die wyse waarop werkers die kultuur van die organisasie waarneem, ongeag of hulle daarvan hou al dan nie, omsluit. Dit is noodsaaklik om hierdie onderskeid te tref om verwarring met die term werksbevrediging, wat evaluerend van aard is, te voorkom. Ten einde die konsep ten volle te begryp, sal daar in die volgende gedeelte van die hoofstuk kortliks ‘n oorsig van die ontstaan van ‘n organisasiekultuur verskaf word.

4.3 DIE ONTWIKKELING, BEHOUD EN OORDRAG VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR

Antropoloë bestudeer samelewings om meer te wete te kom van mense en hul aktiwiteite in 'n bepaalde organisasie. Die bydrae wat antropoloë gelewer het deur die bestudering van kulture en omgewings, het tot 'n beter begrip van die verskille in fundamentele waardes, houdings en organisasies gelei (Robbins 1991: 15). Quinn et al. (1988: 344) is van mening dat organisasiekultuur 'n intrinsieke gedeelte van die dieper organisasiekarakter is. Die "karakter" van die organisasie word in feitlik alle menslike hulbronsfasiliteite van die organisasie, byvoorbeeld in keuring, aangetref. In sommige organisasies word die kultuur so sterk dat dit as 'n ideologie bekend staan. Die ideologie verskaf die omskrywing van die kollektiewe belange van lede en die daarstelling en uitbouing van sisteme van tradisies, sieninge en gewoontes. Die sleutelkenmerk van 'n ideologie is die verenigde krag daarvan. Quinn et al. (1988: 345 - 348) omskryf die ontwikkeling van 'n organisasie-ideologie in drie fases, te wete die vestiging, ontwikkeling en versterking. Hierdie fases is soos volg:

Fase een: Die vestiging van 'n missie

Die organisasiekultuur begin vestig sodra daar 'n stigtersleier is, 'n unieke missie nagestreef word en 'n groep gevestig is. Individue verenig vanweë die normes wat hul met die organisasie en die leiers deel. Buiten die missie self, ontstaan daar 'n gevoel van samehorigheid en eenheid om saam iets te skep, met ander woorde om 'n doelwit gesamentlik te bereik. Hierdie skeppende tendens kom veral by nuwe organisasies na vore omdat -

- (a) ongebondenheid aan prosedures en tradisies, asook vryheid vir optredes bestaan;

- (b) die organisasie sterk interpersoonlike verwantskappe moontlik maak;
- (c) die stigterslede sterk basiese sieninge deel; en
- (d) die stigter se charisma van groot belang is.

Scott et al. (1981: 175) verklaar die term charisma as die persoonlike toegewydheid van lede aan die leier vanweë sy of haar persoonlike kwaliteite eerder as die leier se formele posisie. Mense sluit aan en bly by die organisasie vanweë hul toegewydheid aan die leier self en dit wat hy of sy nastreef. Die oorsprong van die ideologie is dus in die stigting van die organisasie gesetel.

Fase twee: Ideologie ontwikkel deur tradisies

Soos wat die organisasie gevestig word, word besluite en aksies geneem wat as verbintenisse dien en presedente skep wat wederkerend versterkend is. Die aksies verkry waardes en die ideologie ontwikkel.

Stories (ook verwys na as mites) ontwikkel oorbelangrike gebeure en optredes van die leiers. Mettertyd ontwikkel die organisasie 'n eie geskiedenis. Die presedente, mites, gewoontes en geskiedenis vorm dus 'n algemene databasis van tradisie wat die personeel in die organisasie deel. Met verloop van tyd beïnvloed tradisie gedrag en gedrag tradisies (Swanepoel 1990: 265).

Clark (1972: 178) omskryf 'n sage as 'n gesamentlike begrip van die unieke prestasies van die organisasie wat uit die geskiedenis van die organisasie geleer word. Personeel is lojaal teenoor die organisasie en die sages leef voort deur oorvertelling.

Fase drie: Die versterking van die ideologie deur identifikasie

Wanneer 'n nuwe werknemer by die organisasie aansluit, word die persoon deel van 'n lewende sisteem met 'n besondere geskiedenis en tradisie. Die ideologie van die organisasie het 'n sterk invloed op die gedrag van individue, ongeag die individuele doelwitte van die nuwe personeellid. Personeellede begin om met die organisasie te identifiseer en ontwikkel lojaliteit teenoor die organisasie vanweë verskeie redes, byvoorbeeld weens die keuring- en werwingprosedures (Swanepoel 1990: 266).

Robbins stem in baie opsigte saam met Quinn et al. (1988: 344-348) met betrekking tot die ontstaan van 'n organisasiekultuur, behalwe dat 'n organisasiekultuur hoofsaaklik uit 'n ideologie ontstaan. Robbins (1991: 578 - 579) stel dat die organisasie se huidige tradisies en algemene wyses van taakuitvoering hoofsaaklik toegewy kan word aan wat in die verlede gedoen is en die suksesse wat behaal is. Dit lei tot die hoofbron van 'n organisasiekultuur: die stigters. Die stigters beskik oor 'n visie of 'n missie oor wat 'n organisasie behoort te wees en is nie gebonde aan vorige gebruike en ideologieë nie. Aangesien die stigters die oorspronklike idee het, het hulle ook vooroordele oor hoe om die idee te vervul. Die organisasiekultuur spruit dus voort uit -

- (a) die stigter se vooroordele en aannames; en
- (b) wat die oorspronklike werknemers wat die stigters aangestel het, uit hul eie ondervinding geleer het.

Sodra die kultuur van die organisasie in plek is kan die organisasiekultuur gehandhaaf word deur gelyke ondervindinge van die personeellede te verstewig. Dit kan bereik word deur, byvoorbeeld, die keuringsproses,

kriteria vir prestasie-evaluering, vergoedingstelsels, beroepsontwikkeling, opleiding en dies meer.

4.3.1 Die behoud van 'n organisasiekultuur

As 'n organisasiekultuur eers gevorm is, is daar magte wat 'n belangrike rol speel in die behoud van die organisasiekultuur deur die daarstelling van ervarings. Die drie magte wat die belangrikste rol speel, is personeelkeuring, die optrede van senior bestuur en die organisasie se sosialiseringprosesse. Die magte sal voorts ontleed word (Robbins 1991: 580 - 583).

(a) Personeelkeuring

Die doelwit van die personeelkeuringproses is om persone te identifiseer wat oor die nodige kennis en vermoëns beskik om take in die organisasie suksesvol uit te voer. Dit sal naïef wees om te dink dat die finale besluit oor wie aangestel gaan word, nie beïnvloed gaan word deur die mate wat die kandidaat by die organisasie gaan inpas nie. Die proses om 'n kandidaat aan te stel wat by die organisasie sal inpas, hoewel dalk onbewustelik, sal daartoe lei dat persone met dieselfde waardes as die organisasie aangestel word (Dorfling *et al.* 1988: 27).

Die Staatsdiensregulasies, 1999 (Hoofstuk 1 C) maak voorsiening daarvoor dat 'n uitvoerende gesag sal bepaal wat die spesifikasies kenmerkend aan 'n pos is. Die uitvoerende gesag sal onder meer vir indiensneming is op grond van die inherente vereistes moet verseker dat die spesifikasies vir indiensneming nie teen persone diskrimineer wat uit die geledere van die historiese agtergeblewenes kom nie.



Die keuringsproses verskaf ook inligting aan die aansoekers aangaande die organisasie. Kandidate kom meer te wete oor die organisasie, en indien die organisasie se waardestelsels in stryd is met persoonlike waardes, kan die kandidate hulself onttrek (Robbins 1991: 581).

(b) Topbestuur

Die staatsdiens se topbestuur het 'n belangrike invloed op die organisasiekultuur vanweë hul posisie in die hiërargiese bestuurstruktuur wat reeds vooraf verklaar is (*supra* par.1.3). Werknemers hou die optrede van bestuur dop deur, byvoorbeeld, op die openbare bestuurder se gedrag in 'n konfliktsituasie te let. Insidente stel norme oor die langtermyn daar en die werknemer bepaal daarvolgens of dit die moeite werd is om 'n risiko te neem, die mate van vryheid wat ondergeskiktes behoort te geniet en die aanvaarbaarheid van kleredrag in die organisasie (Robbins 1991: 581).

Werknemers maak aannames aangaande die bestuur en het vooropgestelde idees wat goeie leierskap behels en wat die openbare bestuurder behoort te doen. Doeltreffende bestuurders behoort 'n meganisme vir integrasie daar te stel en met ondergeskiktes te kommunikeer (Hunt 1992: 122).

(c) Sosialisering

Ongeag die sukses wat die organisasie bereik met die werwings- en keuringsproses bereik, is nuwe personeel nie met die kultuur van die organisasie vertrou nie. Nuwe werknemers kan die organisasiekultuur die meeste beïnvloed, en die waardes en gewoontes versteur wat reeds in die organisasie gevestig is. Dit is daarom noodsaaklik dat die organisasie die nuwe personeel help

om aan te pas deur byvoorbeeld oriënteringskursusse aan te pas. Die sosialiseringproses met werknemers vind deurgaans plaas gedurende 'n werknemer se loopbaan, maar die belangrikste rol van sosialisering is die bekendstelling van die organisasiekultuur aan nuwe werknemers (Robbins 1991: 581).

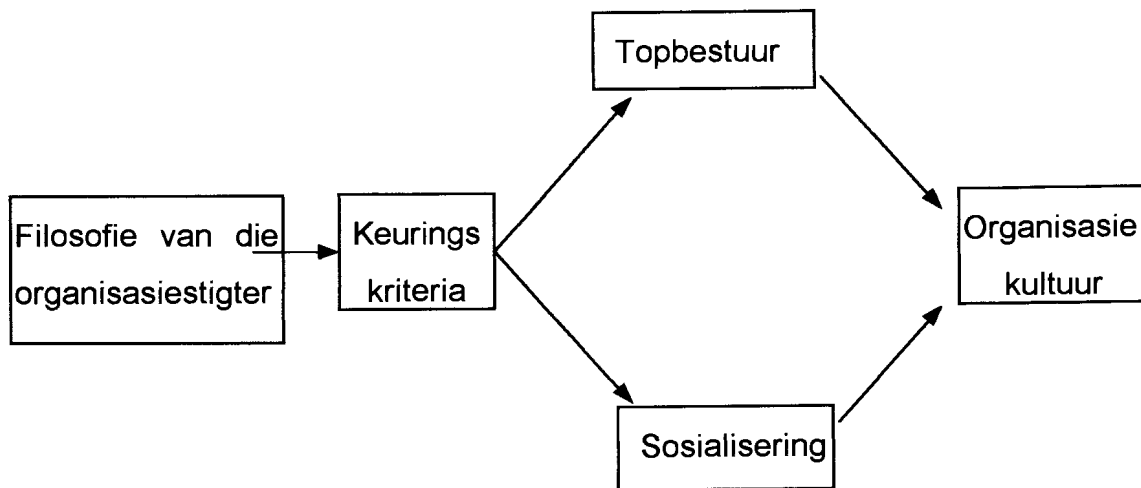
Volgens Robbins (1991 : 583 - 592) neem die sosialiseringproses die volgende drie stappe aan-

- (a) Voorintrefase: Omsluit al die leerervarings wat die nuwe werknemer ondervind voordat hy of sy by die organisasie aansluit.
- (b) Ontmoetingsfase: Die nuwe werknemer ondervind waaroor die organisasie gaan en word met sy of haar verwagtinge teenoor die werklikhede in die organisasie gekonfronteer.
- (c) Metamorfosefase: Die nuwe werknemer bemeester die vaardighede wat nodig is om take uit te voer en pas by die organisasie se norme en waardes aan.

Hierdie drie fases het 'n invloed op die nuwe werknemer se produktiwiteitsvlak, verbintenis tot die organisasie se doelwitte en die uiteindelijke keuse om by die organisasie aan te bly (Robbins 1991: 582).

Robbins (1991: 583) beeld die ontstaan en behoud van 'n organisasiekultuur as volg uit :

Figuur 4/1 : Die ontstaan van 'n organisasiekultuur ^{a)}



a) Bron: Aangepas uit Robbins, S.P. 1991. Organizational behavior: concepts, controversies and applications. New Jersey: Englewood-Cliffs: Prentice-Hall Inc.

Vanuit al die voorgenoemde teorieë oor die ontstaan en ontwikkeling van 'n organisasiekultuur, kan die afleiding gemaak word dat die kultuur van 'n organisasie ontstaan by 'n visie wat die stigterslid vir die organisasie het. Die staatsdiens in die Suid-Afrikaanse konteks is in die verlede gekritiseer omdat dit nie verteenwoordigend van die breë Suid-Afrikaanse bevolking was nie.

Die voormalige Suid-Afrikaanse staatsdiens het uit 'n oorgrote meerderheid blankes bestaan. Die wanbalans op grond van velkleur was veral op die middel- en topbestuursvlak sigbaar waar tot soveel as 90% van die senior bestuursposisies deur blanke mans beklee was (Skweweyiya en Vil-Nkomo 1995:4). Statistiek van die Departement van Staatsdiens en Administrasie toon dat vroue 45,4% van die Departement uitmaak waarvan 6,7% in senior bestuur is en dat nie-blankes 68,1% uitmaak waarvan 25% op bestuursvlak funksioneer (Jaarverslag van die

Departement van Staatsdiens en Administrasie 1998: 31). Die afleiding kan dus gemaak word dat die stigterslede van die staatsdiens hoofsaaklik blanke mans was wat 'n dominante, oorheersende kultuur daargestel het waarvolgens hoofsaaklik blanke mans in bestuursposisies aangestel is. Veranderinge in die staatsdiens vereis die samestelling van 'n meer verteenwoordigende staatsdiens soos byvoorbeeld die Departement van Staatsdiens en Administrasie se samestelling. 'n Organisasiekultuur kan op verskeie wyses aan ondergeskiktes oorgedra word.

4.3.2 Die oordrag van 'n organisasiekultuur

Bo en behalwe spesifieke oriënterings- en opleidingsprogramme word kultuur deur middel van verhale, rituele, simbole en taal oorgedra (Robbins 1991: 584). Beyer en Trice (1987: 6) omskryf bovermelde begrippe soos volg:

- (a) Verhale: 'n Vertelling gegrond op ware gebeure wat gereeld na 'n kombinasie van waarheid en fiksie verwys.
- (b) Rituele: 'n Gestandaardiseerde, gedetailleerde stel tegnieke en gedragspatrone wat spanningsituasies reguleer, maar selde doelgerigte, praktiese gevolge van belang produseer. Robbins (1991: 584) stel weer dat 'n ritueel 'n herhalende patroon van aktiwiteite is wat die kernwaardes in die organisasie beklemtoon, watter doelwitte die belangrikste is, watter persone is belangrik en watter is vervangbaar.
- (c) Simbole: Enige objek, daad, gebeurlikheid, kwaliteit of verwantskap wat as 'n instrument dien om betekenis te verskaf, gewoonlik deur iets anders te impliseer.

- (d) Taal: 'n Spesifieke wyse waarop lede van 'n groep geluide en geskrewe tekens gebruik ten einde betekenis aan mekaar te gee.

Verhale oor die stigters van die organisasie koppel die hede met die verlede. Rituele soos seremonies waar erkenning gegee word vir getroue en voortreflike diens benadruk die waardes van 'n organisasie. Die beeld wat die organisasie na die buitewêreld oordra, word simbolies deur middel van die geboue, kleredrag en kantooruitleg gedoen. Taal en terminologie speel veral by subkulture 'n rol en die gewilligheid van 'n nuwe werknemer om die taal en terminologie aan te leer, bepaal die aanvaarbaarheid van die nuwe werknemer.

Die openbare bestuurder behoort altyd in gedagte te hou dat verhale, rituele, simbole en taal eie aan elke organisasie is en dat dit 'n onderliggende rol speel by die uitvoering van die bestuurstaak. Organisasiekultuur behoort 'n gedeelde gevoel teenoor die organisasie te wees waarin daar wel verskille en 'n verskeidenheid subkulture bestaan. Ten einde hierdie verskille te begryp, is dit noodsaaklik om 'n oop gemoed te handhaaf (Mahlangu 1998). Ten einde die onderliggende aspekte van 'n organisasiekultuur te begryp, is dit noodsaaklik om die vorming en voorkoms van subkulture te bestudeer.

4.3.3 Die vorming en invloed van subkulture

Schein (1992: 14) vra die vraag of 'n organisasie 'n eenvormige kultuur kan hê. In die Suid-Afrikaanse staatsdiens is dit onvanpas om na een kultuur te verwys vanweë, byvoorbeeld, departementalisasie en die inkorporering van die voormalige



selfregerende gebiede, soos byvoorbeeld KwaNdebele en die Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei.

Schein (1992: 14) stel egter dat sodra sekere aannames regdeur die organisasie gedeel word, kan daar ter reg na 'n organisasiekultuur verwys word, hoewel daar terselfdertyd 'n aantal diskrete subkulture met hul eie integriteit aangetref kan word. Met die verloop van tyd, vorm enige sosiale eenheid subeenhede wat tot subkulture aanleiding gee. Sommige van hierdie subkulture kan konstant in konflik wees, soos byvoorbeeld topbestuur en die vakbonde. Daar word egter gevind dat organisasies 'n verenigde front kan voorhou sodra 'n gemeenskaplike vyand gevind word.

Daar behoort egter besondere aandag verleen te word aan die verskeie subkulture wat in die Suid-Afrikaanse staatsdiens funksioneer en omsluit politieke, etniese, godsdienstige, gebieds-, kulturele, tradisionele en ander subkulture (Clapper 1995: 71). Volgens Schultz (1994: 12) kan daar in die organisasie verskillende waardes en gebruike tussen die groepe bestaan wat dan weer tot die vorming van subkulture aanleiding gee. In die betrokke subkultuur deel die lede dieselfde waardes en norme en daar bestaan dus konsensus tussen die lede van die betrokke subkultuur.

Alvesson en Berg (1992: 72) stel dit dat die konvensionele begrip van kultuur op konsensus en harmonie gegrond is, maar dat kulturele verhoudinge eintlik op die konsensus- konfliktema geskoei is. Schultz (1994: 12 - 13) ondersteun hierdie stelling vanweë die kompleksiteit wat 'n organisasie kenmerk. In die organisasie is daar 'n konstante vloeï van inligting, veranderinge in werksomstandighede en eise vanuit die verskillende omgewings

wat tot onsekerheid tussen die organisasie se lede lei. Al bogenoemde lei dan weer tot konflik. Om dan weer harmonie te skep, groepeer die lede hulself weer in die organisasie in 'n subkultuur waarbinne dieselfde normes, waardes en gevoelens gedeel word. Die openbare bestuurder behoort te besef dat daar subkulture met 'n eiesoortige stel waardes en norme bestaan.

Vir 'n geloofwaardigheid of 'n waarde om as 'n kulturele aanname beskou te word, behoort dit wyd genoeg gedeel te word teenoor ander waardes wat deel uitmaak van die organisasie. Nie alle lede van die organisasie deel dieselfde waardes en norme nie en sommige lede se waardes kan dan ook in stryd wees met die organisasie se waardes. Indien daar 'n afwyking van die organisasie se hoofwaardes ontstaan, ontstaan 'n subkultuur (Sathe 1985: 22).

Martin (1992: 89 - 90) identifiseer die volgende drie tipes kulture:

- (a) 'n Versterkte kultuur beskik oor dieselfde inhoud as die organisasiekultuur, maar is sterker van aard. Dit dui gewoonlik op die kultuur van die bestuurskader.
- (b) Die ortosentriese subkultuur verwys na 'n kultuur wat inhoudelik van die organisasiekultuur verskil, maar wat nie teenstrydig met die kultuur van die organisasie is nie. 'n Kenmerk van 'n ortosentriese kultuur is dat dit nie positief of negatief teenoor bestuur of teenoor mekaar staan nie.
- (c) 'n Kontra-kultuur se inhoud verskil van dié van die organisasiekultuur. Kontra-kulture bied weerstand teen die siening van die topbestuur.

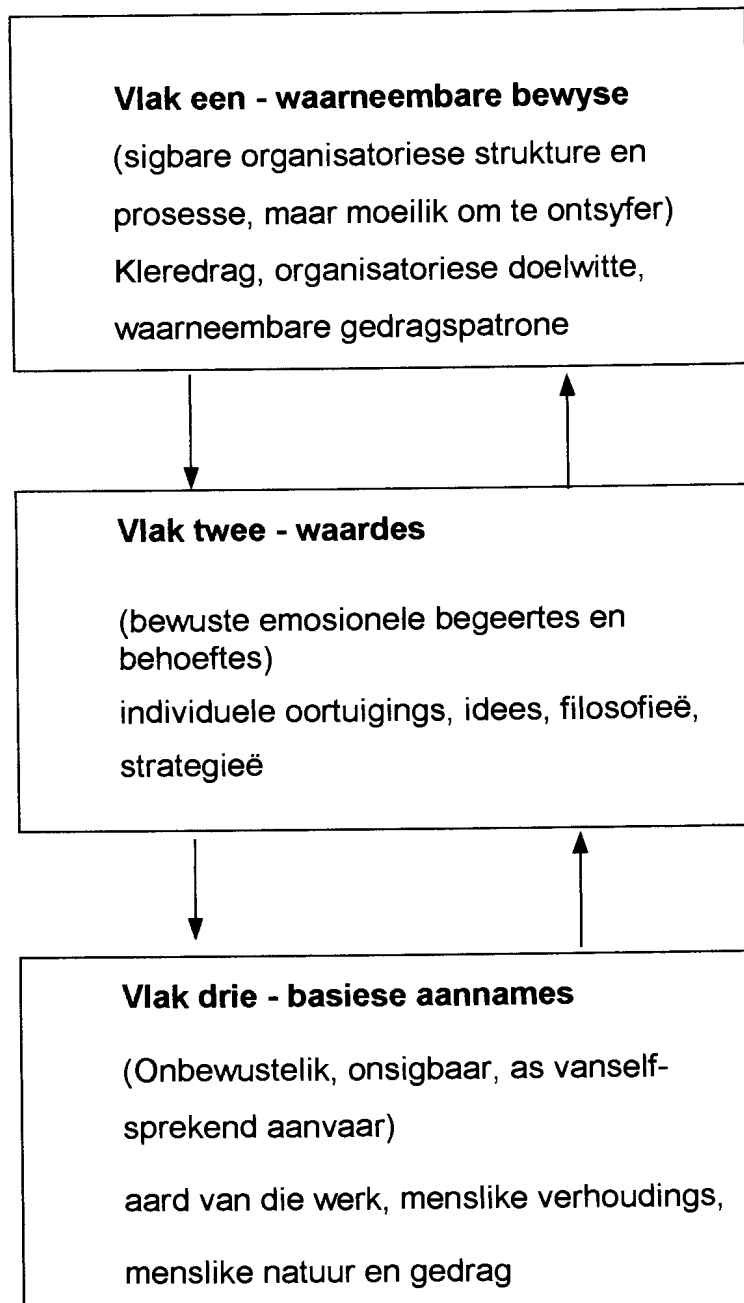
Nie alle subkulture val binne die verwysingsraamwerk van die versterkte, ortosentriese of kontrakultuur nie. So kan daar, byvoorbeeld, 'n demografiese subkultuur op grond van ouderdom of geslag ontstaan (Martin 1992: 91). Hierdie differensiasie lei daartoe dat kleiner eenhede geskep word en dat kultuurvorming in subeenhede met hul eie bestuurders vorm (Schein 1992: 256). Die onderskeid tussen 'n dominante kultuur en subkultuur is dat die dominante kultuur die basiese waardes is wat deur die meerderheid van die lede in die organisasie gedeel word. Die subkultuur kan, byvoorbeeld, as die demografiese verdeling beskou word (Robbins 1998: 596).

Die openbare bestuurder behoort alle relevante kulture te identifiseer, te ontleed en in aanmerking te neem indien hy of sy die bestuurstaak suksesvol wil uitvoer. Die openbare bestuurder behoort ook 'n studie van die organisasiekultuur te maak.

4.4 DIE BESTUDERING VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR

Schein (1992: 17) stel dat 'n organisasiekultuur op die volgende drie vlakke manifesteer:

Figuur 4/2 : Vlakke van die organisasiekultuur en hul interaksie^{a)}



a) Bron: Aangepas uit Schein, E.H., 1991, *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey Bass. Cf. ook Clapper, V.A. 1995. Organizational culture in the public sector. *Politeia* Vol. 14 No. 2.

Weeks (1988: 80) verklaar Schein se model waar die mees ooglopende manifestasie van kultuur; die sig- en die hoorbare is, soos byvoorbeeld toerusting, tegnologie, sowel as menslike gedragspatrone en taal. Hoewel hierdie manifestasies wel sigbaar is, is dit meer simbolies van aard vir die organisasiekultuur en is onwetend deel van die lede in die organisasie. Daarom, om bewyse en gedrag waar te neem, behoort dit wat 'n omvattende taak is ontleed te word. Op die tweede vlak setel die waardes van die organisasie wat gewoonlik die geskrewe oordrag is en manifesteer in, byvoorbeeld, die missieverklaring van die organisasie. Hierdie geskrewe dokumente laat die openbare bestuurder 'n beter beeld van die organisasie verkry met betrekking tot die basiese aannames in die organisasie. Dit weerspieël egter net die onderliggende noodsaaklikhede van die organisasiekultuur.

Ten laaste verwys die derde vlak, as grondvlak, na die wese van die organisasiekultuur, te wete die aannames wat as vanselfsprekend aanvaar word, wat onsigbaar en onbewustelik is. Die derde vlak sluit die wisselwerking tussen individue en die omgewing, die aard van die werklikheid, tyd en ruimte, die aard van menslike aktiwiteite, menslike natuur en die aard van menslike verhoudings in. Die lede van hierdie organisasie ervaar die onsigbare aannames onbewustelik (Weeks 1988: 13).

Daar bestaan verskeie redes vir die bestudering van 'n organisasiekultuur en daar is 'n verskeidenheid van doelwitte wat bereik kan word deur die organisasiekultuur in die Suid-Afrikaanse staatsdiens te ontleed. Clapper (1995: 67 - 68) wys op die volgende voordele wat daar is om die organisasiekultuur te ontleed ten einde die gestelde doelwitte te bereik :

- (a) Die bydra by tot doeltreffende leierskap.



- (b) Differensiëring tussen organisasies en bepaling van die organisasiegrense.
- (c) Relevansie vir personeelaangeleenthede, byvoorbeeld keuring en opleiding.
- (d) Lede in die organisasie ervaar 'n samehorigheidsgevoel wat weer stabiliteit aanspoor.
- (e) Die skepping van 'n gevoel van eenheid en verbintenis tot die groep, eerder as die individuele belang.
- (f) Die vermindering van onsekerheid, ondergeskiktes is bewus van die wyse waarop sake hanteer word en wat belangrik vir die organisasie is.
- (g) Die korrekte organisatoriese standaarde word verskaf, soos byvoorbeeld standaarde vir die werksomgewing.
- (h) Die voorsiening van kontrolemeganismes wat gedrag in die organisasie bepaal en rig.

Vanuit die voorafgaande kan die afgelei word dat organisasiekultuur op verskillende vlakke manifesteer. Die kultuur van die organisasie is waarneembaar in, byvoorbeeld, die kleredrag, geboue en ook nietasbaar soos in gemeenskaplike doelwitte, strategieë en persepsies. Openbare bestuurders behoort oor die vermoë te beskik om genoemde manifestasies doeltreffend te bestuur.

4.2 GEVOLGTREKKING

In die Suid-Afrikaanse konteks was die stigterslede van die staatsdiens blanke mans. Met verloop van tyd, verkry die stigterslid van 'n organisasie heldestatus vanweë die staaltjies wat oor die betrokke persoon oorvertel word. Alle stigterslede beskik oor hul eie visie en

missie vir die organisasie en het dan ook 'n eiesoortige stel waardes en norme wat mettertyd die waardes en normes van die betrokke organisasie word. Dit vorm dan die organisasiekultuur en -klimaat.

Die vraag kan gevra word of organisasies eenvormige kulture het. Sodra daar 'n basiese aanname regdeur die organisasie gedeel word, kan daar gesê word dat die organisasie wel 'n eenvormige kultuur het. Soos wat die organisasie ontwikkel, ontstaan subeenhede wat weer tot subgroepe lei wat op sigself subkulture vorm. Subkulture word onderskei as versterkte, ortosentriese en kontra-kulture. Hierdie subkulture verskil inhoudelik, maar deel in die subkultuur dieselfde basiese aannames, rituele, simbole en taal.

Dit is laastens vir die openbare bestuurder nodig om te besef dat daar wel 'n organisasiekultuur bestaan wat bestudeer behoort te word. Die organisasiekultuur lei daartoe dat ondergeskiktes 'n samehorigheidsgevoel ervaar wat daartoe lei dat die organisasie belang, en nie die individuele belang bevoordeel word. Veranderinge in die organisasie lei daartoe dat die organisasiekultuur ook geraak word en in die volgende hoofstuk van hierdie verhandeling word die rol van die openbare bestuurder in die bestuur van die organisasiekultuur ondersoek.

HOOFSTUK 5

DIE STRATEGIESE BESTUUR VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR IN DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS

5.1 INLEIDING

Die bestuur van 'n organisasiekultuur in die Suid-Afrikaanse staatsdiens is 'n komplekse proses wat met versigtigheid hanteer behoort te word. Organisasiekultuur verteenwoordig 'n algemene persepsie van die organisasielede en ten einde doeltreffend te funksioneer behoort die kultuur van die organisasie ooreen te stem met organisatoriese doelwitte. Ten einde hierdie doelwitte te bepaal, behoort 'n strategiese bestuursmodel gevolg te word en die faktore in die strategiese bestuursproses behoort aandag te geniet. Die veranderende eksterne en interne omgewing, asook toenemende druk om skaars hulpbronne meer doeltreffend aan te wend, maak deeglike strategiese beplanning van kardinale belang.

Die oorhoofse organisasiekultuur word beïnvloed deur die verskillende subkulture wat dikwels met die kultuur van die organisasie bots. Openbare bestuurders behoort hierdie botsende kulture te bestuur en te besef dat enige veranderinge 'n invloed op die organisasie en organisasielede mag hê. Die bestuur van kultuurverandering verskil van organisasie tot organisasie en openbare bestuurders kan verskeie tegnieke gebruik om die kultuurverandering te bestuur. Laastens, word daar in hierdie hoofstuk ondersoek ingestel na organisasiekultuur in die Suid-Afrikaanse konteks en enkele probleme wat ondervind word.

5.2 STRATEGIESE BESTUUR VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR

Strategiese bestuur is die proses waardeur die organisasie optimaal geplaas word in die omgewing waarbinne dit funksioneer om die voortbestaan, oorlewing en groei van die organisasie te verseker (Higgins en Vinze 1986: 4), en wat die organisasie in staat stel om doelwitte op die doeltreffendste wyse te bereik (Saayman 1993: 79). Hofer *et al.* (1980: 7) omskryf strategiese bestuur as 'n proses wat te make het met fundamentele vernuwing en groei, asook met die ontwikkeling van strategieë, strukture en stelsels wat noodsaaklik is om vernuwing en groei teweeg te bring. Organisasoriese strukture is noodsaaklik ten einde die strategiese formulering en implementeringsprosesse doeltreffend te bestuur.

Die Staatsdiensregulasies, 1999 (Deel 3/A) maak voorsiening dat 'n uitvoerende gesag, met ander woorde die openbare bestuurder, doeltreffende dienste lewer, meetbare doelwitte vir sy of haar departement behoort te stel, menslike en ander hulpbronne optimaal behoort te benut en billike arbeidspraktyke daar te stel. Dit bring mee dat 'n strategiese plan vir die organisasie opgestel moet word waarin, onder andere, die basiese doelwitte van die organisasie gestel word, asook die basiese en ondersteuningsaktiwiteite wat noodsaaklik is om die gestelde doelwitte te bereik sonder om funksies te dupliseer.

Wheelen en Hunger (1993: 22) verklaar strategiese bestuur as:

“Strategic management is that set of managerial decisions and actions that determines the long-run performance of a corporation. It includes strategy formulation, strategy implementation, and evaluation and control. The study of strategic management therefore emphasizes the monitoring and evaluating of environmental opportunities

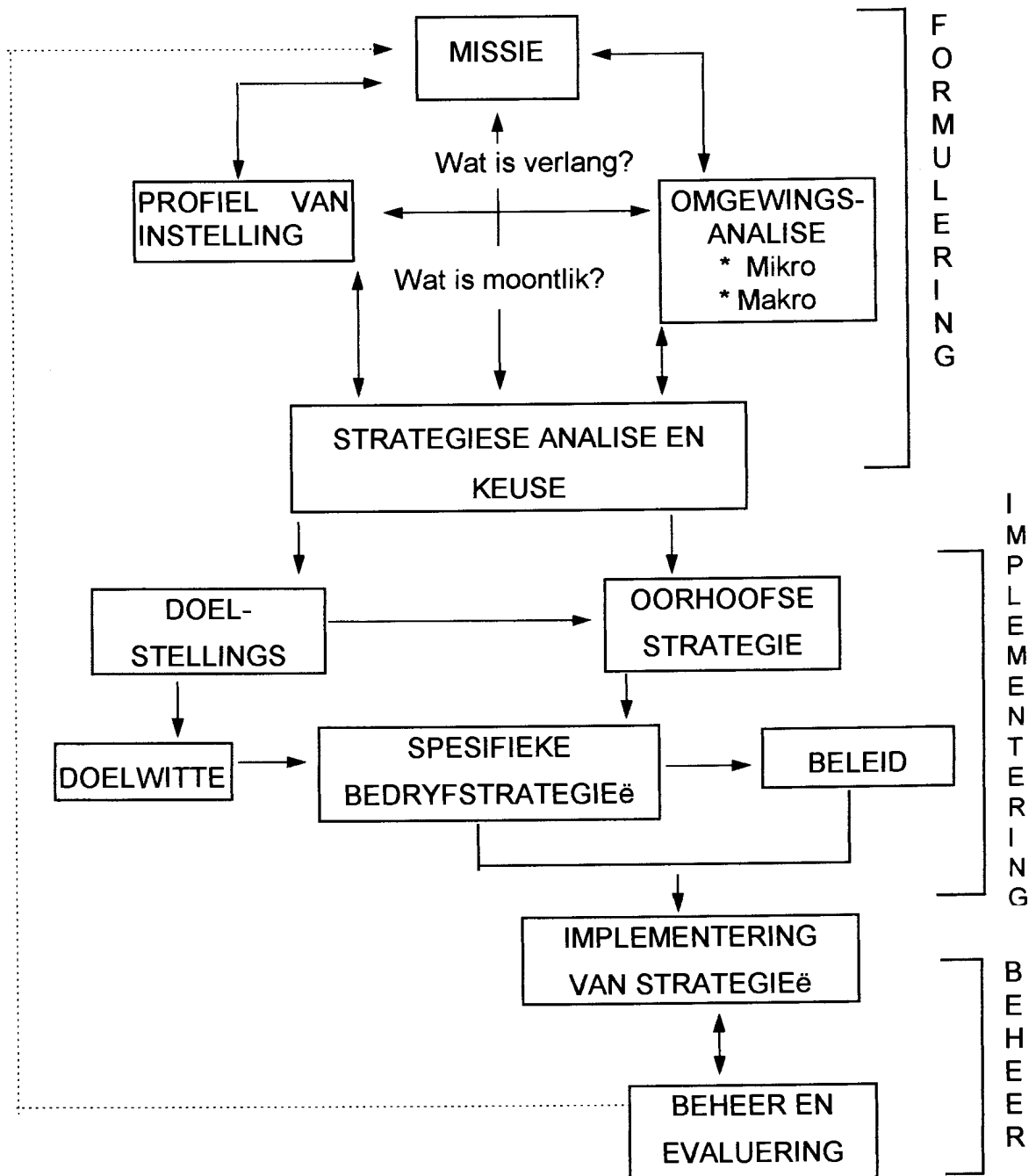
and constraints in light of a corporation's strengths and weaknesses".

Strategiese bestuur kan dus beskou word as 'n integrerende en dinamiese bestuursproses waardeur die werklikhede van die eksterne omgewing en veranderinge daarin deurlopend in ag geneem behoort te word en met die hulpbronne waaroor die organisasie beskik, in verband gebring behoort te word. Met die voorgenoemde as grondslag, word die doelstellings en doelwitte van die organisasie geformuleer en strategieë ontwikkel om ondersteuning en ontwikkeling te bied (Hofer en Schendel 1987: 5). In die strategiese bestuursproses word die organisasiekultuur ontwikkel en daarom sal 'n strategiese bestuursmodel voorts voorgesien word.

5.2.1 Strategiese bestuursmodel

In die literatuur word daar verskeie strategiese bestuursmodelle aangetref. Sommige is meer eenvoudig van aard, terwyl ander met 'n groot aantal sentrale veranderlikes meer ingewikkeld van aard is. Die verskillende modelle verskaf 'n visuele voorstelling van die noodsaaklikste komponente van die proses en toon die interaksie tussen die verskillende komponente aan (Weeks 1988: 29). Vir die doeleindes van hierdie verhandeling word volstaan met die bestuursmodel soos uiteengesit deur Haasbroek en de Clerk (1990: 44):

Figuur 5/1: Die strategiese bestuursmodel^(a)



a) Bron: Haasbroek, J. en de Clerk, N. 1990. "Die toepaslikheid van die Strategiese Bestuur in die Staatsdiens". *I P M Journal*. Vol.9(3) pp. 43-47.

Die sentrale veranderlikes wat in die model aangetref word, is soos volg (Haasbroek en de Clerk 1990: 44 - 45):

- a) 'n Ontleding van die eksterne omgewing met spesifieke verwysing na, byvoorbeeld politieke, sosiale en ekonomiese invloede.
- b) 'n Interne ontleding wat klem lê op aspekte soos bestaande doelwitte en strategieë.
- c) Die bepaling van doelstellings en doelwitte.
- d) Die ontwikkeling van alternatiewe strategieë en die evaluering daarvan.
- e) Strategiese keuses en die implementering van strategieë en aksieplanne.
- f) Strategie-evaluering.

Die elemente van die strategiese bestuursmodel is as volg:

(a) Die missie

Die eerste fase in die strategie formuleringsproses is die vasstelling van die missie van die organisasie (Wheelen en Hunger 1987: 11). Die missiestelling dien as 'n saambindende element en dui rigting en doel aan. Dit verseker eensgesindheid en eenstemmigheid oor die organisasie se bestaansreg en skep die basis vir 'n eenvormige kultuur (Van der Walt en du Toit 1998: 121).

Soos reeds aangetoon, bestaan 'n eenvormige organisasiekultuur sodra daar gesamentlike aannames regdeur die organisasie gedeel word. Die belangrikheid daarvan om 'n visie vir die organisasie te ontwikkel, is gesetel daarin om 'n duidelike doel vir

die organisasie daar te stel (Peters en Austin 1985: 284 - 285). Die visie en missie van die organisasie kan deur middel van die missiestelling aan werknemers oorgedra word. Die missiestelling is die refleksie van die organisasiekultuur in die opsig dat die missiestelling 'n uitdrukking van die waardes van die organisasie is (Weeks 1988: 119).

Weeks (1988: 121 - 123) stel dat hoewel organisasies spesifiek die kultuur van die organisasie in die missiestelling bespreek, beteken dit nie noodwendig dat dit die kultuur van die organisasie omsluit nie. Indien die bestuur en openbare bestuurders nie die organisasiewaardes implementeer nie, dan sal die waardes wat die bestuur wel aanhang as die werklike waardes van die organisasie aanvaar word. Openbare bestuurders behoort voortdurend in gedagte te hou dat "woorde wêreld maar voorbeelde trek" en dat ondergeskikte bestuur se optredes ophou om aanvaarbare gedrag vas te stel.

Rosen (1995: 69 - 70) stel dit dan ook dat die mees ideale organisasie uit 'n stel waardes bestaan wat deur geskikte gedrag in die organisasie ondersteun word. Organisasiegedrag wat ooreenstem met gestelde waardes is instrumenteel in die daarstelling van die waardes as deel van die organisasiekultuur. Sodra die waardes van die organisasie deur die omgewing beïnvloed word, behoort die openbare bestuurder die omgewingsveranderlikes in die strategiese bestuursproses te bestuur en te hanteer.

(b) Omgewingsverkenning

Die breër en regstreekse omgewing is voortdurend besig om te transformeer. Veranderinge in die breër politieke situasie,



ekonomiese, sosio-ekonomiese, tegnologiese en wetlike omgewing, asook die nadere omgewing, soos byvoorbeeld gemeenskapsbehoefte, oefen deurlopend 'n invloed op 'n organisasie uit. Die openbare bestuurder behoort dit op doelbewuste wyse waar te neem en te monitor sodat aanpassings vroegtydig gemaak kan word. Geleenthede behoort vroegtydig geïdentifiseer en doelgerig bestuur te word (Schneider en Barsoux 1997: 118-119).

Schein (1984: 3) stel dit dat die kultuur van 'n organisasie ontwikkel deur by die eksterne omgewing aan te pas, wat uiteindelik beteken dat die organisasie in 'n snel-veranderende omgewing sal bly voortbestaan. Die strategie en die kultuur van die organisasie behoort reaksie te toon op omgewingsprobleme wat die organisasie konfronteer. Schultz (1994: 36) is van mening dat daar 'n vraagstuk ontstaan oor wie of wat die omgewing is, en die plasing van die organisasie teenoor die omgewing. Dit is noodsaaklik dat daar 'n verstandhouding bestaan oor die eksterne omgewing sodat die organisasie by die eksterne omgewing kan aanpas. In die staatsdiens hang die organisasie se oorlewing byvoorbeeld, af van die politieke milieu waarbinne die regering-van-die-dag, politici en openbare bestuurders om skaars hulpbronne meeding. Openbare bestuurders behoort dan ook die organisasie te ontleed ten einde te bepaal hoeveel hulpbronne nodig sal wees.

(c) Analise van die organisasie

Die profiel van die organisasie behoort ook deeglik in die strategiese bestuursproses geëvalueer te word. Aspekte wat oorweeg behoort te word, is volgens Haasbroek en de Clerk (1990: 46) soos volg:

- (a) Bestaande doelstellings, doelwitte en strategieë.
- (b) Sterk en swak punte.
- (c) Produkte en/of dienste.
- (d) Organisasiestrukture, bestuurspraktyke, beleid, stelsels en prosedures.
- (e) Hulpbronne, aanwending en prestasies.
- (f) Finansiële ontledings.
- (g) Leierskap.
- (h) Menslikehulpbron bestuur.
- (i) Organisasiekultuur.

Hierdie aspekte behoort bespreek te word ten einde organisatoriese doeltreffendheid en doelgerigtheid te verbeter. Organisasiekultuur speel 'n definitiewe rol in die ontleding van die organisasie, omdat dit as die middelpunt van die organisasie beskou kan word. Genoemde aspekte beïnvloed mekaar wedersyds. Strategiese bestuur vereis deeglike selfondersoek en nie alleen 'n strategiese analise nie.

(d) Strategiese analise

In die proses van strategiese analise word die doelwitte van die organisasie geformuleer en strategiese alternatiewe ontwikkel. Volgens Fox et al. (1991 : 227) behoort hierdie doelwitte uitdagend te wees om doeltreffende bestuur van die organisasie te verseker. Die ontwikkeling van strategieë is in wese die neem van sleutelbesluite wat die organisasie rig binne die omgewing waarbinne dit funksioneer, die beïnvloeding van die organisasiestrukture en prosesse en die invloed wat die sleutelbesluite op die

groei en oorlewing van die organisasie inhou (Hellriegel en Sloan 1982: 161).

Hofer en Schendel (1978: 11) beskryf die strategie as: "... the match between an organization's resources and skills and the environmental opportunities and risks it faces and the purposes it wishes to accomplish". Strategie dui dus op die wyse waarop doelstellings en doelwitte bereik word. Na die evaluering van die alternatiewes, word die organisasie se strategieë ontwikkel.

(e) Implementering en evaluering van die strategie

Volgens Weelen en Hunger (1987: 229) kan die implementering van die strategie beskou word as die uitvoering van die aksieplan wat in die formuleringsproses beplan is. Die doelwitte wat geformuleer is, behoort dan op 'n strategiese manier uitgevoer te word sodat daar na die missie gestreef kan word. Tydens hierdie proses word die fokus ook op die bereiking van resultate geplaas en word evaluerings- en beheermaatreëls daarop gerig.

Dit is noodsaaklik om deeglik kennis te neem van die organisasiekultuur aangesien dit 'n beperkende of selfs versterkende invloed op die proses van die implementering van die strategie kan uitoefen. Sommige organisasies is geneig om te veel aandag aan strategiese beplanning in die strategiese bestuursproses te gee (Norris 1996: 39).

5.2.2 Faktore in die strategiese bestuursproses

Die strategiese bestuursproses kan slegs doeltreffend funksioneer indien al die faktore in die proses geadresseer word. Die faktore is as volg (Norris 1996: 39):

(a) Organisasiekultuur

Die historiese wit/Europese, manlik gedomineerde kultuur behoort verander te word ten einde die uitgebreide kultuur met veranderde waarde- en normestelsels te akkommodeer.

(b) Organisasoriese / Omgewingsverandering

Albei faktore behoort gelyktydig aandag te geniet, aangesien veranderinge op een gebied 'n effek kan meebring en verandering op die ander gebied sal noodsaak.

(c) Totale kwaliteitsbestuur

Kwaliteitsbestuur behoort deel te word van die strategiese bestuursproses in die organisasie om die vrese te hanteer wat manifesteer uit die gedagte dat groeiende diversiteit tot die verswakking van standarde lei.

(d) Deelnemende bestuur / besluitneming

Die kwessie van openbare leierskap word deur hierdie faktor aangespreek en toon aan dat organisasies behoort aan te pas by 'n deelnemende bestuurstyl waarbinne alle rolspelers in die organisasie in die besluitnemingsprosesse deelneem.

(e) Hulpbronontwikkeling

Hierdie aspek word beskou as 'n sleutelfaktor in die verskaffing van 'n goed opgevoede en opgeleide werkerskorps en word in ontwikkelingsinisiatiewe beklemtoon.

(f) Strategiese beplanning

Hierdie faktor verskaf die rigting waarin die organisasie beweeg en is toekomstgerig. Strategiese beplanning behoort egter nie belangriker as die ander genoemde faktore geag te word nie en behoort dus ook nie eksklusief gebruik te word nie.

Openbare bestuurders behoort, gegrond op die strategiese plan van die organisasie, die volgende funksies te verrig:

- a) Die organisasie se struktuur in terme van die basiese en ondersteuningsfunksies te bepaal.
- b) Voorgestelde nuwe betrekkinge op grond van die pos-evaluering te gradeer.
- c) Die poste omskryf wat noodsaaklik is om die noodsaaklike funksies binne die huidige begroting en uitgaweraamwerk vir die mediumtermyn uit te voer.
- d) Betrokkenheid by menslikehulpbronbeplanning om menslikehulpbronbehoefte te bevredig (Staatsdiensregulasies, 1999).

Hieruit kan afgelei word dat die strategiese bestuursproses uit verskillende faktore bestaan wat ewe veel aandag behoort te geniet. Binne die organisasiekultuur bestaan daar botsende kulture wat doeltreffend bestuur behoort te word, sodat die organisasie strategies en doeltreffend bestuur kan word.

5.3 DIE BESTUUR VAN BOTSENDE KULTURE

'n Organisasie word gekenmerk deur verskillende subkulture en benaderings binne die oorhoofse kultuur. 'n Suksesvolle openbare bestuurder behoort oor die vermoë te beskik om die subkulture te bestuur deur 'n kreatiewe spanning tussen die kulture te skep (Levin en Sanger

1994: 196). Volgens Daffue (1989: 144) word die organisasie se sukses, onder andere, deur die interne aanpasbaarheid en konsekwentheid van die kultuur met die organisasie se strategie en omgewing beïnvloed. Die afleiding kan gemaak word dat die doeltreffendheid van die organisasie beïnvloed word deur die mate waarin die kultuur met die organisasie se doelwitte ooreenstem.

‘n Sterk kultuur, soos in ‘n Teorie Z-organisasie, word gekenmerk deur kernwaardes wat intensief nagestreef, afgedwing en deur al die werknemers gedeel word. Onderlinge aanvaarding van die kernwaardes, die eensgesindheid wat bestaan oor die belangrikheid van die waardes en die toegewydheid van die werknemers, bepaal hoe sterk die organisasiekultuur is. Hoe sterker die kultuur is, hoe belangriker is dit dat die kultuur by die organisasie se veranderlikes behoort te kan aanpas. In ‘n doeltreffende organisasie sal die kultuur gevorm wees om aan te pas by die organisasie se strategie, omgewing en tegnologie (Robbins 1991: 441 - 443).

Nog ‘n gevolg van ‘n sterk kultuur is dat die optrede van werknemers al hoe meer eenvormig word, byvoorbeeld die aanvaarbaarheid daarvan om van die werk afwesig te wees word deur die kultuur bepaal. Vanweë die rede dat ‘n sterk organisasie eenvormige optrede tot gevolg het en ‘n kragdadige metode van onuitgesproke beheer is, kan dit as plaasvervanger vir formalisering gebruik word. Dieselfde resultate as formalisering kan verkry word sonder dat daar enige geskrewe dokumentasie bestaan. ‘n Sterk kultuur kan baie meer doeltreffend as formalisering wees omdat werknemers se verstand, gees en liggaam beheer word. Hoe sterker die organisasiekultuur is, hoe minder hoef die bestuur die optrede van werknemers deur middel van reëls en regulasies te bepaal (Robbins 1991: 444).

Die Suid-Afrikaanse staatsdiens is, voor die transformasieproses 'n werklikheid geword het, deur blanke mans gedomineer (*supra* par.4.3.1.c) en met die toetreding van, byvoorbeeld, vroue en die opname van die amptenare van die voormalige Transkei, Bophuthatswana, Venda, Ciskei (TBVC) state kan daar botsende kulture bestaan - veral as die verskillende rolspelers oor sterk kulture beskik. Volgens Robbins (1991: 450) leer openbare bestuurders die duur les dat kulturele wanaanpassing 'n groter oorsaak van mislukking by die samesmelting van organisasies is as finansiële, etniese, geografiese of produkwananpassings. Die sterkte van die kulture en die aanpasbaarheid van kulture is een van die belangrikste faktore wat oorweeg behoort te word wanneer organisasies saamsmelt.

Indien die aanpasbaarheid by die nuwe organisasie problematies is, kan dit wees dat die werkers en die bestuur 'n "kultuurskok" beleef. Harris en Moran (1987: 207) stel dat Oberg 'n "kultuurskok" omskryf as 'n veralgemeende trauma wat in 'n nuwe en verskillende kultuur beleef word, omdat daar by nuwe waardes en verwagtinge aangepas behoort te word, terwyl persone ontdek dat hul vorige waardes teenstrydig is met die nuwe organisasie se waardes. Die kultuurskok lei daartoe dat mense onseker en hulpeloos voel en die openbare bestuurder behoort hierdie gevoelens te hanteer en te besef dat dit 'n werklikheid is wanneer mense met 'n nuwe en vreemde organisasie in aanraking kom.

Openbare bestuurders kan die volgende stappe uitvoer om die probleme tussen botsende kulture op te los (Harris en Moran 1987: 257):

- (a) Beskryf die probleem op so 'n wyse dat albei kulture dit begryp.
- (b) Ontleed die probleem vanuit twee kulturele perspektiewe.
- (c) Identifiseer die grondslag van die probleem vanuit altwee sieninge.
- (d) Los die probleem op deur middel van sinergiese strategieë.

(e) Bepaal of die oplossing multikultureel werk.

Openbare bestuurders behoort in gedagte te hou dat dit soms wyser is om 'n nuwe kultuur of subkultuur tot die organisasie te voeg. Bestuurders behoort dan sensitief te wees vir die spanning wat ontwikkel en tussen die organisasie se multikulture bestaan. Dit is egter nodig om te meld dat spanning wat op gesonde kompetisie berus tot voordeel van die organisasie se groei en ontwikkeling kan wees (Levin en Sanger 1994: 207). In die staatsdiens sal die bestuurder dus moet besluit of daar net nog 'n subkultuur bygevoeg gaan word en of die oorhoofse organisasiekultuur verander gaan word.

5.4 BESTUUR VAN KULTUURVERANDERING

Organisasiekultuur kan met die persoonlikheid van 'n mens vergelyk word, aangesien kultuur nie maklik deur 'n bevel, aankondiging of selfs 'n goed deurdagte rasonale plan verander kan word nie. Die kultuur van die organisasie word eerder deur 'n groeiproses verander, hoewel dit moeilik is om in 'n kort tyd 'n aanname te verander wat op 'n geskiedenis van gedeelde ervaringe gegrond is. 'n Suksesvolle openbare bestuurder behoort die bestuur van 'n organisasie se kultuur as 'n kritieke imperatief te beskou. Hoewel verandering noodsaaklik is om 'n nuwe visie te verwesenlik, behoort die organisasiekultuur op die korttermyn benader te word as iets wat hervorm behoort te word sodat dit meer met die doelwitte ooreenstem (Levin en Sanger 1994: 176).

'n Organisasiekultuur verskaf konsekwentheid en voorspelbaarheid vir die lede. Die kultuur van die organisasie manifesteer wat noodsaaklik is, gewaardeer en aanvaar word. Die afleiding kan gemaak word dat kultuur van organisasie tot organisasie verskil (Levin en Sanger 1994: 177). Organisasiekulture kan ook nie op dieselfde wyses verander of hervorm word nie.

Die uitvoerbaarheid van hervorming is gesetel in die geskiedenis van die organisasies, asook die spesifieke waardes van die mees invloedryke bestuurders. Hoewel professionele norme en idiosentriese karaktereienskappe van die individuele openbare bestuurders 'n organisasie kan vorm, verskil organisasies (soos staatsdepartemente) in organisasiekulture (Levin en Sanger 1994: 177).

Hunt (1992: 289) stel dit dat daar 'n wanopvatting bestaan dat organisasiekulture op dieselfde wyse hervorm kan word. Openbare bestuurders mag dalk van mening wees dat 'n nuwe missiestelling waarin nuwe waardes, strategieë en doelwitte vervat is, tot die hervorming van die bestaande organisasiekultuur sal lei. Daar bestaan verskillende rolspelers en subkulture in die organisasie wat die kultuur van die organisasie op verskillende wyses aanleer en hanteer. Pogings om die kultuur te verander, kan op die volgende wyses gedoen word:

- (a) Die verandering van dit wat openbare bestuurders as belangrik beskou, met ander woorde verander die gedrag van openbare bestuurders en verskuif hul belangstelling na ander aspekte. Dit beteken ook om die leier in 'n doeltreffende openbare bestuurder te verander.
- (b) Die wyse waarop 'n krisis hanteer word, behoort verander te word en daar behoort reeds 'n strategie vir krisisbestuur te bestaan.
- (c) Die kriteria vir die keuring en bevordering van personeel behoort verander te word.
- (d) Verander die vergoedingstelsel om die verlangde gedragsverandering te verkry.
- (e) Verander die dogma - die formele dokumente rakende die waardes en gelowe (missie, waardes, norme, doelwitte) en dra dit herhaaldelik oor. Herhaling is noodsaaklik.

- (f) Die rituele, seremonies en gebruike behoort verander te word, sodat dit die dogmaverandering weerspieël (Hunt 1992: 290).

Die bestuur van kultuurverandering behoort op 'n geordende wyse gedoen te word, met ander woorde daar behoort 'n rasionele plan te bestaan. Doeltreffende veranderingsbestuurders behoort hul saak op 'n rasionele wyse te stel. Inligting behoort versamel, ontleed en saamgestel te word ten einde te poog dat mense die hervorming steun. Deur slegs inligting aan die personeel te voorsien, beteken egter nie dat die verandering sal plaasvind nie. Openbare bestuurders behoort te besef dat veranderinge in die organisasie en die organisasiekultuur energie, herhaling en deursettingsvermoë verg. Die vraag kan gevra word hoe daar van die huidige toestand na die oorgangstadium tot die verlangde toestand beweeg kan word. Die antwoord is in die volgende vier basiese oorgangsbestuuropsies gesetel, te wete (Hunt 1992: 293 en 299):

- (a) Openbare bestuurders bestuur verandering

Ten eerste behoort die bestuurder aanspreeklikheid te aanvaar vir die voorstelling van veranderinge. Gesag, energie en herhaling behoort dus gebruik te word ten einde te verseker dat die veranderingsproses 'n integrale deel van die grootste gedeelte van die personeel word. Die leerproses word aangemoedig deur, byvoorbeeld, die hou van vergaderings met die personeel wat betrokke is.

- (b) Openbare bestuurders en taakgroepe op departementele vlak

In gevalle waar die verandering meer kompleks van aard is, kan die openbare bestuurder 'n taakgroep saamstel wat bestaan uit senior openbare bestuurders met die taak om toesig te hou oor die oorgang van een kultuur na 'n ander. Tradisioneel sou die groep uit 'n bestuurskomitee bestaan het, maar dit is meer toepaslik indien die groep 'n *ad hoc* - komitee is wat aan die einde van die veranderingsprogram ontbind.

Ten einde die versekering te bied dat die fokus op verandering bly, behoort die dae en tye vasgestel te word waarop die komitee ontmoet, sodat die vordering bespreek kan word.

- (c) Openbare bestuurders en taakgroepe: gemengde lede (intern / ekstern)

Waar verandering nog meer kompleks is as die voorgenoemde geval, kan dit gebeur dat openbare bestuurders 'n ander oorgangsbestuurstruktuur sal volg deur byvoorbeeld, 'n taakgroep aan te stel. Wat hiermee bedoel word, is dat daar by die normale hiërargiese struktuur 'n groep spesialiste (soms ook eksterne konsultante) gevoeg word wat die oorgangsfase waarneem. Hierdie taakgroep beskik nie oor die bestuur se outoriteit om te implementeer nie, maar beskik wel oor die outoriteit om te oortuig, vrae te beantwoord en om die indikatore te beklemtoon wat sukses aantoon.

- (d) Spesialisveranderingsbestuurder

Ten laaste, waar die verandering moeilik bereikbaar en op die langtermyn bereik kan word, kan 'n veranderingsbestuurder tot die hiërargie gevoeg word wat direk aan die topbestuur verantwoording doen. Die spesifieke persoon se voltydse taak is om die veranderingsproses te bestuur. Gewoonlik word die veranderingsbestuurder deur 'n taakgroep ondersteun wat uit ander bestuurders of interne en eksterne konsultante bestaan. In hierdie geval beskik die oorgangsbestuursfunksie oor outoriteit om hulpbronne binne die oorgangsfase aan te wend.

Die genoemde oorgangsbestuurstechnieke wat vir een situasie geskik is beteken nie noodwendig dat dit vir 'n ander situasie geskik sal wees nie. Die belangrikste funksies van 'n oorgangsbestuurder is om aandag aan die huidige situasie te skenk, om vrae te beantwoord en om oplossings vir probleme te vind (Hunt 1992: 294).

Volgens Vasu et al. (1990: 264 - 265) bestaan daar 'n tegniese aspek rakende bestuurstrategieë in die hervormingsproses. Die tegniese aspek bestaan daaruit om doelwitte te herdefinieer en/of die herorganisasie wat behoort plaas te vind en geïmplementeer behoort te word, asook die sosiale aspek soos gevoelens, waardes en houdings van mense wat by die implementering en gevolge betrokke is. Die strategieë wat die openbare bestuurders volg, behoort sensitief te wees vir albei tegniese en sosiale aspekte, in die veranderingsproses. Kotter en Schlesinger (1979) in Vasu et al. (1990: 265) stel die volgende vier bestuursbenaderings voor:

- (a) Opvoeding en kommunikasie: Verandering word deur inligting beïnvloed en daarom behoort inligting korrek oorgedra te word. Die verspreiding van modelregulasies is 'n voorbeeld van hierdie strategie.
- (b) Deelname en betrokkenheid: Hervorming word geraak deur die resultate wat uit deelname in besluitneming voortvloei. Hierdie benadering gaan vanuit die veronderstelling dat 'n groot getal rolspelers 'n gesamentlike kompromie sal kan bereik indien hul toegelaat word om direk teenoor mekaar in interaksie te staan. Konferensies met 'n werkende agenda, sowel as vir strategieë organisasie-ontwikkeling kan as voorbeelde voorgehou word.
- (c) Onderhandeling: Slegs enkele rolspelers is betrokke en onderhandelinge is baie dieselfde as deelname. Dié benadering neem aan dat daar definitiewe standpunte bestaan rakende die verandering en dat sterk belange verteenwoordig en versoen behoort te word.
- (d) Gesaghebbende determinasie: Verandering word beïnvloed deur riglyne wat vanaf die topbestuur kom. Hierdie benadering word

gevolg indien konsensus so duidelik of heeltemal onmoontlik is dat deelname en onderhandelinge ongewens is. Die strategie stel 'n plan voor wat op topbestuur fokus.

Openbare bestuurders kan aspekte van al die benaderings toepas ten einde 'n strategie van verandering vir 'n spesifieke situasie te skep. Die bestuur van 'n organisasiekultuur en strategiese veranderinge in die Suid-Afrikaanse staatsdiens verg uitgebreide bestuursondervinding.

5.5 ORGANISASIEKULTUUR IN DIE SUID-AFRIKAANSE KONTEKS

Die Suid-Afrikaanse politieke en sosio-kulturele omgewing is kompleks en aan snelle veranderinge onderhewig. Organisasies wat binne hierdie onsekere omgewings funksioneer, kan nie meer geykte riglyne van die verlede in toekomsgerigte strategieë inkorporeer nie, omdat die toekoms nie meer die verlede weerspieël nie. In die Suid-Afrikaanse konteks hoort organisasies en openbare bestuurders innoverend en kreatief te wees in reaksie op die veranderende omgewing. 'n Duidelike visie van die organisasie se toekoms behoort geskep te word sodat strategieë geformuleer kan word en die organisasie kan oorleef. Een van die grootste foute wat organisasies maak, is om te bly vasklou aan eienskappe wat die organisasie in die verlede suksesvol gemaak het (Bray en Grubbs 1986: 66).

Die verbetering van dienslewering sal deel van die waardestelsel in die Suid-Afrikaanse staatsdiens moet word. Die grootte van die staatsdiens maak die vestiging van so 'n kultuur moeilik. Openbare bestuurders is dit eens dat verandering moontlik is, maar dat verbetering grootliks van kultuurverandering, houdings en gedrag afhang. Deurlopende verbetering behoort 'n lewenswyse te word (Haasbroek en de Clerk 1990: 46).

Die Witskrif op die Transformerings van Openbare Dienslewering (Batho Pele Witskrif), 1997 maak voorsiening vir doeltreffende dienslewering ten

einde die basiese behoeftes van alle Suid-Afrikaanse burgers te bevredig. Ten einde die lewering van openbare dienste te verbeter, behoort die klem op die regstelling van die ongelykhede van die verlede te wees. Die verbetering van dienslewering kan nie in isolasie van ander fundamentele bestuursveranderinge plaasvind nie.

Verbeterde dienslewering behoort deel te vorm van 'n fundamentele verskuiwing in die kultuur waar openbare bestuurders hulself behoort te beskou as in diens van die publiek en waar die staatsdiens se hoofdoel dienslewering aan die publiek is. Die verbetering van dienslewering is 'n dinamiese proses waaruit 'n heeltemal nuwe verhouding tussen die staatsdiens en die individuele "kliënte" ontwikkel behoort te word. Ten einde die program van doeltreffende dienslewering suksesvol te implementeer, behoort openbare bestuurders met nuwe bestuurstechnieke toegerus te word, byvoorbeeld individuele verantwoordelikheid vir resultate gekoppel aan bestuursoutoriteit vir besluite rakende die benutting van skaars hulpbronne.

Die Witskrif op Transformerings van Openbare Dienslewering, 1997 (Batho Pele Witskrif), stel agt beginsels vir die verbetering van dienslewering voor, te wete konsultasie, diensstandaarde, toeganklikheid, hoflikheid, inligting, openlikheid en deursigtigheid asook regstellende aksies en waarde vir geld. Dit is die taak van openbare bestuurders om die beginsels in die praktyk toe te pas. Die beginsels raak die vereistes vir verbeterde dienslewering, soos byvoorbeeld verteenwoordiging en gelykheid, 'n verskuiwing van reëls na resultate en aanspreeklikheid, asook verbeterde menslike hulpbronnebestuur (Zinn 1999: 5).

Vanuit die voorafgaande kan die afleiding gemaak word dat die Suid-Afrikaanse staatsdiens fokus op dienslewering wat op die burgers gerig is en dat die burgers ingelig moet word, oor byvoorbeeld, die dienste

waarop hul geregtig is. Openbare bestuurders behoort daarna te streef om 'n organisasiekultuur daar te stel wat mense in staat sal stel om:

- (a) hul lewenstaak te wy aan iets wat sal bly voortleef;
- (b) 'n lewe te lei sonder spanning en onnodige kulturele beperkinge;
- (c) waardes aan die werklading te heg wat eties korrek is;
- (d) verskille te aanvaar en ooreenstemmings te waardeer; en
- (e) geleenthede vir persoonlike en professionele ontwikkeling aan te gryp.

Tydens hervorming in die staatsdiens word besonderse eise aan bestuur gestel. Bestuur behoort innoverend en aanpasbaar te wees by die eise en behoeftes van die gemeenskap.

5.6 GEVOLGTREKKING

Dit is van belang om daarop te wys dat 'n organisasiekultuur nie oornag verander kan word nie en daarom behoort openbare bestuurders 'n strategiese bestuursproses te volg sodat die eksterne en interne omgewings waarbinne die organisasie funksioneer, deurlopend in ag geneem kan word. Binne die strategiese bestuursmodel vertolk die missiestelling van die organisasie 'n noodsaaklike rol, aangesien dit die basis vir 'n eenvormige kultuur skep. Die organisasiekultuur behoort dus by die eksterne omgewing te kan aanpas sodat die organisasie in 'n vinnige veranderende omgewing kan oorleef. Tydens die ontleding van die organisasie behoort verskeie aspekte soos die bestaande doelstellings, doelwitte en strategieë, asook die organisasiekultuur ontleed te word.

Nadat die bestaande strategie van die organisasie ontleed is en alternatiewe ontwikkel en geëvalueer is, kan die organisasie se nuwe

strategie ontwikkel, geïmplementeer en geëvalueer word. Daar bestaan verskeie faktore in die strategiese bestuursproses wat ewe veel aandag behoort te geniet. So behoort strategiese beplanning nie as belangriker as, byvoorbeeld, die organisasiekultuur geag te word nie.

Kenmerkend aan organisasies is verskillende subkulture en benaderings in die oorhoofse kultuur. 'n Sterk kultuur word gekenmerk deur kernwaardes wat nagestreef word en deur al die werknemers gedeel word. Die sterkte van die organisasiekultuur word bepaal deur die toegewydheid van die werknemers en die onderlinge aanvaarbaarheid en eensgesindheid wat oor die kernwaardes bestaan. 'n Kultuurskok kan ontstaan wanneer persone deel word van 'n organisasie en tot die gevolg kom dat hul bestaande waardes in teenstelling is met die waardes van die nuwe organisasie.

Die kultuur van een organisasie is nie noodwendig dieselfde as die kultuur van 'n ander organisasie nie, wat beteken dat kulture ook nie op dieselfde wyse bestuur en verander kan word nie. Die bestuur van kultuurverandering behoort op 'n geordende wyse gedoen te word. Daar behoort dus 'n rasonale plan te bestaan om hierdie verandering teweeg te bring. Veranderingsbestuurders kan, byvoorbeeld, taakgroepe ter ondersteuning van die oorgangsfase gebruik. In die veranderingsproses behoort daar kommunikasie te bestaan, die rolspelers behoort deel te neem aan die proses, daar behoort onderhandel te word en die topbestuur behoort korrekte riglyne daar te stel.

Vanweë veranderinge op, byvoorbeeld, die politieke, sosiale, kulturele en ekonomiese gebiede is die bestuur van 'n organisasiekultuur in die Suid-Afrikaanse staatsdiens kompleks. Openbare bestuurders behoort innoverend te dink, 'n bewuswording te skep vir en kreatief te wees oor die belangrikheid van dienslewering. Dit is noodsaaklik dat openbare

bestuurders op die toekoms fokus en nie op die aspekte wat in die verlede die organisasie suksesvol gemaak het nie.

In die Suid-Afrikaanse staatsdiens behoort openbare bestuurders daarna te streef om 'n werkklimaat te skep waarbinne verskille aanvaar word en werknemers nie deur kulturele beperkinge gebind word nie. 'n Doeltreffende openbare bestuurder behoort nie slegs deur sy of haar eie oë na die kultuur van die organisasie te kyk nie, maar ook deur die oë van ander persone.

HOOFSTUK 6

DIE ROL VAN DIE OPENBARE BESTUURDER IN DIE ONTWIKKELING VAN 'N ORGANISASIEKULTUUR: 'N WAARDESKATTING

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996) stel nuwe uitdagings aan die bestuurskader in die Suid-Afrikaanse staatsdiens. Hierdie uitdagings beïnvloed die organisasie en dus ook die organisasiekultuur. Die Suid-Afrikaanse staatsdiens het 'n ryke geskiedenis van ontwikkeling waar die stigterslede hoofsaaklik blanke/Europese mans was en met veranderinge om 'n eenvormige staatsdiens daar te stel, word die organisasiekultuur direk geraak.

Openbare bestuurders funksioneer binne 'n raamwerk waar die normatiewe rigsgoere en die generiese, administratiewe prosesse as riglyne in die uitvoering van hul bestuurstaak gebruik word. Die nastrewing van openbare doeltreffendheid, as normatiewe rigsgoer, kan bereik word indien die konsep van doeltreffende dienslewering in die kultuur van die organisasie beklemtoon word. Organisasies in die staatsdiens funksioneer binne omgewings wat dinamies en veranderend van aard is. Die politieke omgewing het oor die afgelope paar jare geweldig verander waar nie minder as elf staatsdienste tot een staatsdiens moes saamsmelt. Dit het weer tot die skepping van nuwe staatsdepartemente gelei.

Die omgewingsfaktore, asook die verskillende bestuurseië stel verskeie eise aan openbare bestuurders. Enige vorm van verandering kan daartoe lei dat organisasielede weerstand teen transformasie bied. Openbare bestuurders behoort besluite en hervormings, asook 'n positiewe gesindheid rakende die hervormings aan organisasielede oor te dra. Die bestuurstaak van die openbare bestuurder omsluit aspekte soos beplanning, besluitneming, organisering,

leidinggewing en kontrole. 'n Openbare bestuurder behoort te besluit watter tipe leierskapstyl, hetsy dialekties, konformisties of deterministies hy of sy gaan volg in sy of haar rol, in die daarstelling en ontwikkeling van 'n organisasiekultuur.

Verskillende rolle word aan openbare bestuurders toegedeel te wete 'n interpersoonlike, inligtings- en besluitnemingsrol. Dit is noodsaaklik dat die bestuurskader die regte besluite neem vanweë die feit dat openbare bestuurders in die openbaar vir hul dade aanspreeklik en verantwoordelik gehou word. Bestuursvaardighede van openbare bestuurders behels dat daar aan sekere persoonlikheids- en vaardigheidsvereistes voldoen behoort te word. In die Suid-Afrikaanse staatsdiens bestaan daar 'n sterk noodsaaklikheid vir ontwikkeling. Faktore wat organisasie-ontwikkeling noodsaak is, byvoorbeeld, 'n probleemoplossingsproses waarbinne die organisasie funksioneer, asook die vermoë van die organisasie om bedreigings en geleenthede vanuit die omgewing te hanteer. 'n Ander faktor wat ontwikkeling noodsaak is, is die organisasiekultuur wat verwys na heersende aktiwiteite, interaksies, normas, waardes en gesindhede wat binne die organisasie aanwesig is.

In hierdie verhandeling is daar op bepaalde aspekte gelet rakende die organisasiekultuur in die staatsdiens, wat op sigself beteken dat organisasie en organisasie-ontwikkeling ook ontleed behoort te word. 'n Organisasiekultuur neem vorm aan uit die visie en ideale wat die stigterslede vir die betrokke organisasie koester. Die organisasiekultuur ontwikkel dus as gevolg van die interaksie tussen die stigters se vooroordeel en aannames, en ook wat vanuit die oorspronklike werknemers se ondervinding teweeg gebring is.

As 'n organisasiekultuur eers gevestig is, is daar sekere magte wat 'n noodsaaklike rol in die behoud daarvan vervul deur die daarstelling van sekere ervarings. Korrekte personeelkeuses behoort gedoen te word en dit is onvermydelik dat die finale besluit oor wie aangestel gaan word, nie ook beïnvloed sal word deur die mate hoe die kandidaat by die organisasie sal inpas nie. Werknemers hou die optredes van die bestuurskader dop en daarom

behoort bestuur altyd 'n positiewe ingesteldheid te handhaaf, veral rakende die aspekte wat die organisasiekultuur beïnvloed. Nuwe organisasielede kan die organisasiekultuur die meeste beïnvloed of verander en daarom is die sosialiseringproses van nuwe werknemers belangrik ten einde hul vertrouwd te maak met die kultuur van die organisasie.

Dit is van kardinale belang dat persoonlike waardes met die organisasiewaardes en die kultuur soos van toepassing in die organisasie versoenbaar behoort te wees. Die kultuur in die organisasie word op verskeie wyses oorgedra, byvoorbeeld deur opleidingsprogramme, verhale, rituele, simbole, taal en terminologie. Die doeltreffendheid van die organisasie word beïnvloed deur die mate waarin die organisasie se doelwitte met die organisasiekultuur ooreenstem. Openbare bestuurders behoort in gedagte te hou dat die organisasieklimaat uit die organisasiekultuur voortvloei en makliker verander kan word vanweë, byvoorbeeld, die voortdurende omgewingsverandering.

Die verandering van 'n organisasiekultuur is kompleks, omdat geen twee organisasies op dieselfde wyse verander kan word nie. Wat hierdie veranderinge verder bemoeilik, is die teenwoordigheid van subkulture in die oorhoofse organisasiekultuur. Subkulture het die geneigdheid om in groot organisasies te ontwikkel en die lede van die subkulture deel gewoonlik gemeenskaplike waardes, probleme en ondervindinge. Openbare bestuurders kan die verskille tussen die verskeie subkulture tot voordeel van die organisasie aanwend omdat gesonde kompetisie tussen die groepe tot, byvoorbeeld, hoër produktiwiteit kan lei.

Die bestuur van 'n organisasiekultuur behoort op 'n geordende, rasionele wyse gedoen te word. Die openbare bestuurder behoort 'n strategiese bestuursproses na te volg waar, onder andere, die doelstellings en doelwitte van die organisasie in heroorweging geneem behoort te word. Die missiestelling van 'n organisasie dien as 'n saambindende element en vorm die grondslag van 'n eenvormige en oorhoofse kultuur. Die oorhoofse kultuur ontstaan sodra daar gesamentlike

waardes regdeur die organisasie gedeel word. Die profiel van die organisasie behoort deeglik geëvalueer te word deur aspekte soos byvoorbeeld leierskap, die organisasiekultuur en skaars hulpbronne te ontleed.

Binne die proses van strategiese ontleding word doelwitte geformuleer en strategiese alternatiewe ontwikkel. Die strategie van die organisasie dui op die wyse waarop doelstellings en doelwitte bereik word. Nadat die doelstellings en doelwitte geformuleer is, kan dit geïmplementeer en geëvalueer word. Openbare bestuurders is geneig om te veel aandag aan strategiese beplanning te verleen en minder aandag aan die ander aspekte in die strategiese bestuursproses te skenk. As voorbeeld, kan die proses van deelnemende bestuur voorgedou word waar ondergeskiktes aktief aan besluitneming deelneem. Ondergeskiktes voel sodoende dat hul ook konstruktiewe insette lewer wat weer tot die uitbouing en versterking van die organisasiekultuur lei.

Suksesvolle openbare bestuurders behoort nie net oor die vermoë te beskik om die organisasie doeltreffend te bestuur nie, maar behoort ook die organisasiekultuur doeltreffend te bestuur. Openbare bestuurders behoort te besef dat hoe sterker die kultuur is, hoe belangriker is dit dat die kultuur by die organisasieveranderlikes behoort aan te pas. Gevestigde kulture lei daartoe dat die optrede van werknemers al hoe meer eenvormig word en dat dieselfde resultate as formalisering verkry word.

Kulturele wanaanpassings kan eerder meebring dat departemente tydens die samevoeging van departemente misluk as, byvoorbeeld, etniese, geografiese of finansiële wanaanpassings. Indien die aanpasbaarheid van nuwe lede by die nuwe organisasie problematies is, kan dit vanweë 'n "kultuurskok" wees omdat die vorige waardes van die organisasielid teenstrydig is met dié van die nuwe organisasie. Die openbare bestuurder kan die probleem oplos deur, byvoorbeeld, die knelpunt op so 'n wyse te beskryf dat dit deur albei kulture begryp sal word.

Omdat hierdie verhandeling die rol van die openbare bestuurder in die ontwikkeling van 'n organisasiekultuur voorgehou het, is dit moontlik dat enige openbare bestuur dit sal kan gebruik om vir hom, sy departement, afdeling of seksie 'n beter beeld van die kultuur te skep en moontlike tegnieke sal kan uitsoek om die kultuur te bestuur, wat die departement, afdeling of seksie se eiesoortige behoeftes die beste sal bevredig.

Tydens die bestuur van kultuurverandering, behoort die openbare bestuurder in aanmerking te neem dat 'n organisasiekultuur konsekwentheid en voorspelbaarheid aan lede verskaf. Die verandering van die organisasiekultuur behoort met die grootste omsigtigheid aangepak te word, omdat daar verskillende rolspelers en kulture in die organisasie teenwoordig is. So kan, byvoorbeeld, die vergoedingstelsel verander of aangepas word ten einde die verlangde gedragsverandering te verkry. Midde in die proses van kultuurverandering ontstaan die oorgangsfase waarbinne openbare bestuurders 'n *ad hoc*-komitee/taakgroep byeen kan bring om die proses te fasiliteer. Bestuurstrategieë in die hervormingsproses word deur tegniese en sosiale aspekte beïnvloed. Tegniese aspekte omsluit, byvoorbeeld, herorganisasie, terwyl die sosiale aspekte op die mense se perspektiewe in die hervormingsproses fokus.

In die hervormingsproses word verskeie benaderings vir die bestuur hiervan voorgehou. Openbare bestuurders kan deur middel van onderhandelinge sterk standpunte versoen en 'n middeweg vind of 'n benadering van deelnemende bestuur volg. 'n Strategie van verandering kan geskep word deur verskillende aspekte van al die benaderings toe te pas afhangende van die spesifieke situasie.

Organisasiekultuur binne 'n demokratiese Suid-Afrikaanse bestel vereis dat daar nie gefokus behoort te word op wat organisasies in die verlede suksesvol gemaak het nie. Die klem behoort eerder op toekomsgerigte strategieë gerig te wees. Openbare bestuurders behoort innoverend en kreatief te wees in die



ontwikkeling van 'n organisasiekultuur en die noodsaaklikheid van doeltreffende dienslewering deel te maak van die waardestelsel wat in die Suid-Afrikaanse staatsdiens heers.

BRONNELYS

1. BOEKE

Adams, C. (ed.). 1993. *Affirmative Action In A Democratic South Africa*. Kaapstad: Juta & Kie.

Adonisi, M. (ed.). 1995. *Making Affirmative Action Work. A South African Guide*. Kaapstad: IDASA.

Alvesson, M. en Berg, P.O. 1992. *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. New York: de Gruyter.

Andrews, Y. 1987. *Die Personeelfunksie*. Pretoria: HAUM Uitgewery.

Anthony, R.N. en Herzlinger, R.E. 1975. *Management Control in Nonprofit Organizations*. Homewoods Illinois: Richard D Irwin Inc.

Bass, B.M. 1990. *Handbook of Leadership*. Third Edition. New York: Collier MacMillan Publishers.

Beach, D.S. 1980. *Personnel : The Management of People at Work*. Fourth Edition. London: MacMillan Publishers.

Berg, P.O. 1985. "Organization Change as a Symbolic Transformation Process" in Frost, P.J. (ed.) *Organizational Culture*. Beverly Hills. Ca : Sage.

Botes, P.S. 1981. "Die Sentrale Administrasie" in Nieuwoudt, C.F. et al, *Die Politieke Stelsel van Suid-Afrika*. Tweede Hersiene Uitgawe. Pretoria: Human en Rosseau Academia (Edms) Bpk.

Botes, P.S., Brynard, P.A., Fourie, D.J. en Roux, N.L. 1992. *Publieke Administrasie en Bestuur*. Pretoria: HAUM Uitgewery.

- Botes, P.S. 1994. Aspects of Supervision. A guide for the contemporary public manager. Halfway House: Southern Books Publishers (Pty) Ltd.
- Bourn, J. 1979. Management in Central Local Government. Lodon: Pittman Publishing Limited.
- Burton, R.M. en Obel, B. 1984. Designing efficient organizations: modelling and experimentation. New York: North Holland.
- Butler, R. 1991. Designing organizations: a decision-making perspective. London: Routeledge.
- Cloete, J.J.N. 1980. Inleiding tot die Publieke Administrasie. Derde Hersiene Uitgawe. Pretoria: J.L. van Schaik.
- Cloete, J.J.N. 1981. Introduction to Public Administration. First Edition. Pretoria: J.L. van Schaik.
- Cloete, J.J.N. 1988. Inleiding tot die Publieke Administrasie. Sewende Hersiene Uitgawe. Pretoria: J.L. van Schaik.
- Cloete, J.J.N. 1993. Publieke Administrasie en Bestuur. Agtste Hersiene Uitgawe. Pretoria: J.L. van Schaik.
- Cloete, F. and Mokgoro, J. (ed.). 1995. Policies for Public Service Transformation. Cape Town: Juta & Co.
- Cook, T.M. en Russel, R.A. 1998. in Van der Walt , G. en du Toit, D.F.P. Managing for excellence in the public sector. Cape Town: Juta & Co.
- Cutchins, D.A. 1981. Guide to Public Administration. Itasca Illinois : F.E. Peacock Publishers.
- Dimock, M.E. , Dimock, G.O. and Koenig, L.W. 1962. Public Administration. Second Edition. New York: Holt, Richard & Wilson.

- Dunsire, A. 1973. Administration- The Word and the Science. London: Martin Robertson & Company Ltd.
- Du Toit, D.F.P. and van der Walt, G. 1997. Public Management. The Grassroots. Cape Town: Juta & Co.
- Fox, W., Schwella, E. and Wissink, H. 1991. Public Management. Cape Town: Juta & Co.
- French, W.L. and Bell, C.H. 1978. "Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement". in Stoner, J.A.F. Management. Second Edition. Englewood-Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Frunzi, G.L. and Savini, P.E. 1991. Human relations: Leadership in organizations. Ohio: Dorsey Press.
- Golembiewski, R.T. and Eddy, W.B. 1978. Organization Development in Public Administration. New York: Marcel Dekker, INC.
- Hanekom, S.X., Rowland, R.W. and Bain, E.G. 1993. Key Aspects of Public Administration. Revised Edition. Halfway House: Southern book Publishers.
- Hanekom, S.X. en Thornhill, C. 1987. Taak van die leidinggewende beampte. Tweede Uitgawe. Durban: Butterwoth.
- Harris, P.R. and Moran, R.T. 1987. Managing cultural differences. Houston : Gulf Publishing Company.
- Harvey, D.F. and Brown, D.R. 1992. An experiential approach to Organization Development. Fourth Edition. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hatting, J.J. 1986. Governmental relations: an introduction. Pretoria: University Of South-Africa.

- Hellriegel, D. and Sloan, J.W. 1982. Management. Fourth Edition. USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Hellriegel, D. en Sloan, J.W. 1988. Management. Fourth Edition. USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Higgins, M.J. and Vincze, J.W. 1986. Strategic management and organization policy. Third Edition. New York: Dryden.
- Hilliard, V.G. 1995. Performance improvement in the Public Sector. Pretoria: JL van Schaik.
- Hofer, C.W. and Schendel, D. 1978. Strategy formulation: analytical concepts. New York: West.
- Hofer, C.W., Murray, E.A., Charan, R. and Pitts, R.A. 1980. Strategic management: a casebook in business policy and planning. New York: West.
- Hugo, P. 1992. Redistribution and Affirmative Action. Working On The South African Political Economy. Halfway House: Southern books.
- Hunt, J.W. 1992. Managing People at work. Third Edition. London: McGraw-Hill Book Company.
- Kast, F.E. and Rosenzweig, J.E. 1985. Organization and Management. Singapore: McGraw-Hill Book Company.
- Klinger, D.E. and Nabandian, J. 1985. Personnel Management. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Koontz, H and O'Donnell, C. 1972. Principles of Management: An analysis of Management Functions. New York: McGraw- Hill Book Company.
- Kreitner, R. Management. 1986. Third Edition. Boston: Houghton Mifflin Co.

Kreitner, R. Management. 1995. Sixth Edition. Boston: Houghton Mifflin Co.

Kreitner, R. and Kinicki, A. 1995. Organizational Behavior. Third Edition. USA: Richard D. Irwin Inc.

Kroon, J. 1990. Algemene Bestuur. Pretoria: HAUM Uitgewery.

Levin, M.A. and Sanger, M.B. 1994. Making Government Work: How entrepreneurial executives turn bright ideas into real results. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Litwin, G.H. and Stringer, R.A. 1968. Motivation and organizational climate. Boston: Harvard University Press.

Lombard, J.A. en Stadler, J.J. 1981. Die Ekonomiese stelsel van Suid-Afrika. Sesde Hersiene Uitgawe. HAUM Uitgewery: Pretoria.

Martin, J. 1992. Cultures in organizations : three perspectives. New York: Oxford University Press.

Miller, E.J. and Rice, A.K. 1967. Systems of organizations. London: Tavistock Publications.

Ott, J.D. 1989. The organizational culture perspective. Chicago: Dorsey Press.

Peters, T and Austin, N. 1985. A passion for excellence: the leadership difference. Glasgow: Collins.

Plunkett, W.R. and Attner, R. 1994. Introduction to Management. Fifth Edition. Belmont, California: Wordsworth Publishing Company.

Quinn, J.B., Mintzberg, H. and James, R.M. 1988. The strategy process. New Jersey: Englewood Cliffs. Prentice-Hall.

Reynders, H.J.J. 1975. Die taak van die bedryfsleier. Pretoria: J.L. van Schaik.

- Robbins, S.P. 1980. *The Administrative Process*. Second edition. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Robbins, S.P. 1982. *Personnel: The Management of Human Resources*. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Robbins, S.P. 1984. *Organization Theory: The Structure and design essentials of organization behavior*. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Robbins, S.P. 1991. *Organizational behaviour: concepts, controversies and applications*. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Robbins, S.P. 1998. *Organizational behaviour: concepts, controversies and applications*. Eighth Edition. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Robbins, S.P. and De Cenzo 1998. *Supervision Today!* Second Edition. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Roberts, K.H. and Hunt, D.M. 1991. *Organizational behaviour*. Boston: PWS-Kent Publishing Company.
- Rosen, R. 1995. *Strategic Management. An introduction*. London: Pitman Publishing.
- Roux, N.L., Brynard, P.A., Botes, P.S, en Fourie, D.J. 1997. *Critical issues in Public Management and Administration in South Africa*. Pretoria: Kagiso Tertiary.
- Sathe, V. 1985. *Culture and Related Corporate Ralities*. Homewood: Irwin.
- Schein, E.H. 1992. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kotter, J.P and Schlesinger, L.A. 1979 in Vasu, M.L., Stewart, D.W. and Garson, G.D. 1990. *Organizational Behavior and Public Management*. Second Edition. New York: Marcel Dekker, Inc.

- Schneider, S.C. and Barsoux, J-L. 1997. Managing across cultures. London: Prentice Hall Europe.
- Schultz, M. 1994. On studying organizational cultures. New York: de Gruyter.
- Scott, W.G., Mitchell, T.R., and Birnbarum, P.H. 1981. Organization Theory: A Structural and Behavioral Analysis. Georgetown: Richard D. Irwin, Inc.
- Shafritz, J.M. and Hyde, A.C. 1991. Classics of the Public Administration. Third Edition. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Siehl, C. 1985. After the founder: an opportunity to manage culture. In Frost, P.J. (ed.) Organizational culture. London: Sage.
- Simon, H.A., Smithbury, D.W. and Thompson, V.A. 1971. Public Administration. New York: Alfred A Knopf.
- Smit, P.J. en Cronjé, G.J. de J. 1992. Bestuursbeginsels. Kaapstad: Juta & Kie.
- Smit, P.J en Cronjé, G.J. de J. 1997. Management Principles. Second Edition. Cape Town: Juta & Co.
- Steiss, A.W. 1988. Management control in government. Toronto: DC Heath and Co.
- Stoner, J.A. 1982. Management. Second Edition. New Jersey, Englewood-Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Taylor, R. 1983. Metaphysics. Third Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Thornhill, C. en Hanekom, S.X. 1979. Taak van die leidinggewende beampte. Durban : Butterworth.
- Van der Walt , G. and du Toit, D.F.P. 1998. Managing for excellence in the public sector. Cape Town: Juta & Co.

Van der Walt, G. en Helmbold, R. 1995. Die Grondwet en 'n Nuwe Publieke Administrasie. Kaapstad: Juta & Kie.

Vasu, M.L., Stewart, D.W. and Garson, G.D. 1990. Organizational Behavior and Public Management. Second Edition. New York: Marcel Dekker, Inc.

Vegter, E.N. 1980. Funksionele Bestuur. Durban: Butterworths.

Vieg, J.A. 1959. Elements of Public Administration. Englewood-Cliffs: Prentice-Hall Inc.

Waldo, D. 1955. The Study of Public Administration. New York: Doubleday and Co. Inc.

Waldo, D. 1970. Ideas and Issues: Public Administration: A Book of Readings. Connecticut: Greenwood Press.

Wheelen, T.L. and Hunger, J.D. 1987. Strategic Management. Wesley Massachusetts: Addison.

Wheelen, T.L. and Hunger, J.D. 1993. Strategic Management. Fourth Edition. Wesley Massachusetts: Addison.

White, L.D. 1955. Introduction to the Study of Public Administration. Fourth Edition. New York: McMillan.

Wiechers, M. 1984. Administratiefreg. Tweede Uitgawe. Durban : Butterworth.

Williams, J.C. 1982. Human Behaviour in Organizations. Tweede Uitgawe. Cincinnati: South Western Publishing Company.

2. WOORDEBOEKE

Banki, S.L. 1981. Dictionary of Administration and Management. USA, Systems Research Institute.

Odendal, F.F., Schoonees, P.C., Swanepoel, C.J., Du Toit, S.J., Booyesen, C.M. 1988. Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal. Perskor Uitgewers.

Thompson, D.(ed.) 1961. The Oxford English Dictionary. Vol. 1, A-B, New York: Oxford University Press.

3. TYDSKRIFARTIKELS

Bate, P. 1984. The impact of organizational culture on approaches to organizational problem-solving. Organizational studies. Vol. 5(1), pp. 43 - 66.

Beyer, J.M. and Trice, H.M. 1987. How an organization's Rites Reveal it's Culture. Organizational Dynamics. Spring, pp. 5 - 25.

Bray, J. en Grubbs, M.R. 1986. Appropriate banking culture. The bankers magazine. Vol 169(6), pp. 60-66. November.

Brynard, P.A. 1992. "Publieke Administrasie in 'n nuwe era - hoe vertoon dit nou?" Administratio Publica. Vol.4.No.1. Junie.

Clapper, V.A. 1995. Organizational culture in the public sector. Politeia. Vol. 14(2), pp. 66 - 81.

Clark, B.R. 1972. The organizational saga in higher education. Administrative Science Quarterly. Vol. 17, pp. 178 -184.

Daffue, M.B. 1989. Organisasiekultuur. The South African Treasurer. Augustus, pp. 144 - 145.

Dorfling, P.J.J., Verwey, A.M. and Joubert, J.P.R. 1988. The Link between Top Management Values and Organisational Culture: an American Study. Productivity SA. Vol. 14(3), pp. 26 - 29.

- Dreyer, P.D. 1971. Gedragskodes as probleem. *Municipal Administration and Engineering*. Vol. 36(431). Julie, pp. 26.
- Forehand, G.A. en Gilmer, B. 1964. Environmental variation in studies of organizational behaviour. *Psychological Bulletin*. Vol. 62, pp. 361 - 382.
- Freysen, C. 1998. Citizen Participation and Obligation in Service Delivery. *South African Institute Of Public Administration*. Vol. 33(4), pp. 246-259. December.
- Haasbroek, J. en de Clerk, N. 1990. Die Toepaslikheid van die Strategiese Bestuur in die Staatsdiens. *IPM Journal*. Vol. 9(3), pp. 43 - 47.
- Jordaan, W. 1993. Rasionalisering kan onmenslikend wees en boemerang. *Die Staatsamptenaar*. Februarie.
- Moran, E.T. and Volkwein, J.F. 1992. The cultural approach to the formation of organizational climate. *Human Relations*. Vol.45(1), pp. 19-47.
- Morgan, G. 1980. Paradigms, metaphors and puzzle solving in organization theory. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 25 (4), pp. 605 - 622.
- Norris, B. 1996. Manage diversity -or sink. *People Dynamics*. Vol. 14(6), pp.35 - 39. July.
- Pettigrew, A. 1979. On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 24, pp. 570 - 581.
- Skweyiya, Z. and Vil-Nkomo, S. 1995. Government in Transition: a South African perspective. *Public Administration and Development*. Vol. 15.
- Smith, D.L. 1988. Organisasiekultuur - 'n Pragmatiese beskouing. *O & M*. Oktober, pp. 12 - 13.

Stillman, R.J. 1985. "The Romantic Vision In American Administrative Theory: Retrospective And Prospectives". *International Journal of Public Administration*. Vol.7(2).

4. AMPTELIKE BRONNE EN PUBLIKASIES

4.1 Wetgewing

Suid-Afrika (Republiek). *Staatsdienswet*, 1994 (Wet 102 van 1994). Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika (Republiek). *Wet op Arbeidsverhoudinge*, 1995 (Wet 66 van 1995). Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika (Republiek). *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 (Wet 108 van 1996). Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika (Republiek). *Finansiële Bestuurswet*, 1999 (Wet 1 van 1999). Pretoria: Staatsdrukker.

4.2 Ander amptelike stukke

African National Congress. 1994. *Heropbou- en Ontwikkelingsprogram*.

Suid-Afrika (Republiek). *Staatsdienspersoneelkode*, 1994. Pretoria: Staatsdrukker.

African National Congress. 1996. *Growth, Employment and Redistribution Strategy*.

Witskrif op die Transformerings van Openbare Dienslewering (Batho Pele), 1997. (Kennisgewing 1459 van 1997). Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika (Republiek). *Staatsdiensregulasies*, 1999 (Nommer R679 van 1999). Pretoria: Staatsdrukker.

5. Ongepubliseerde Proefskrifte

Fourie, D.J. 1989. Die Kontemporêre Bestuurstaak van 'n Departementshoof: 'n Empiries Geverifieerde Analise van die Suid-Afrikaanse Staatsdiens. Universiteit van Pretoria: Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif.

6. Ongepubliseerde verhandelings

De Wit, F.H.A. 1992. Deelnemende bestuur as integrerende faset van die administrasie van die S.A. Leër. Universiteit van Pretoria: Ongepubliseerde Magister Verhandeling.

Grobler, L.P. 1995. Die rol van die openbare bestuurder by die hantering van konflik: 'n Normatiewe beskouing. Universiteit van Pretoria: Ongepubliseerde Magister Verhandeling.

Helmbold, A.M.J. 1992. Die Administratiewe Bestuurstaak van die Departementshoof van die Departement Begrotings- en Ondersteuningsdienste van die Administrasie : Volksraad. Universiteit van Pretoria : Ongepubliseerde M.Admin.- Verhandeling.

Lubbe, A. 1993. 'n Evaluering van moderne bestuurstechnieke in openbare administrasie en bestuur. Universiteit van Pretoria: Ongepubliseerde M.Admin.- Verhandeling.

Saayman, J.N.P. 1993. Die Beplanningstaak van 'n Senior Openbare bestuurder in die Suid-Afrikaanse Staatsdiens : 'n Normatiewe beskouing. Universiteit van Pretoria: Ongepubliseerde Magister Verhandeling.

Swanepoel, D.V. 1990. Ondernemingskultuur en -klimaat as bestuurskonsepte. Universiteit van Pretoria : Ongepubliseerde Magister Verhandeling.

Viljoen, D.J.E. 1980. Die Betekenis van Burokrasie vir die Suid-Afrikaanse Staatsdiens. Universiteit van die Oranje-Vrystaat: Ongepubliseerde M.Admin.-Verhandeling.

Weeks, R.V. 1988. The Interactive Role of Organizational Strategy and Culture: A Strategic Management Approach. Randse Afrikaanse Universiteit: Ongepubliseerde Magister Verhandeling.

7. Jaarverslag

Die Regering se verslag aan die Nasie. Die bouwerk het begin! 1998.

Suid-Afrika (Republiek). Departement van Staatsdiens en Administrasie. Algemene Jaarverslag. 1998.

8. Diverse publikasies

Meyer, H.H. Differences in organizational climate in outstanding and average sales offices. A summary report. General Electric, Behavior Research Service and Public Relations Personnel Services. 1967.

Roux, N. L. Inleiding tot die Publieke Administrasie: Die Administratiewe Funksie. Universiteit van Pretoria: Ongepubliseerde studiehandleiding. 1989.

9. Onderhoude

Mahlangu, G. Opleidingsbeampte. Departement van Kuns, Kultuur, Wetenskap en Tegnologie. 4 Februarie 1998.

10. Konferensie

Third National Public Service Trainers' Conference. Human Resource Development in the New Millenium (3-8 October 1999 Graceland Resort). 1999. Paper delivered by Dr Shirley Zinn. Project Manager: HRM team. Department of Public Service and Administration. Secunda.